

00663

4
2g.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA CONTRALORIA SOCIAL COMO HERRAMIENTA DE CONTROL GUBERNAMENTAL Y DE PARTICIPACION SOCIAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN CONTADURIA
P R E S E N T A :
LIC. CATALINA TOLEDO IBARRA

DIRECTORA DE TESIS: DRA. NADIMA SIMON DOMINGUEZ.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1998.

74801



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Dios: que me permitió lograr otra meta más en mi vida.

A mi mamá: por el cariño y sus consejos.

A mi papá y a mi tío Juan: como recuerdo a su cariño y apoyo.

A mis hermanos: Gabriela, Bertha, Víctor y Armando por su cariño

A la Dra. Nadima Simón Domínguez: con cariño y admiración, por sus enseñanzas y ayuda en la realización de este trabajo y sobre todo por su valiosa amistad .

A l Lic. Juan José Zepeda Bermúdez
y Lic. Luis García Moreno:
por su amistad y apoyo

Al Honorable Jurado:
Dra Hortensia Lacayo,
M.C. Natividad Ascencio,
Dr. Miguel Concha y
Dr. Alejandro Purón,
con agradecimiento
y admiración por su
interés y valiosos
comentarios sobre
este trabajo

INDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1 CONCEPTOS BÁSICOS DE CONTROL	4
1.1 La administración y el control	4
1.1.1 Las funciones administrativas	4
1.1.2 El control	7
1.1.3 Evolución del control	8
1.2 El control interno	9
1.2.1 Definición y elementos	10
1.2.2 Ambiente de control	10
1.2.3 Sistema contable	11
1.2.4 Procedimientos de control	12
1.2.5 Control financiero	13
1.3 La contraloría	14
1.3.1 En el sector público	14
1.3.2 En el sector privado	15
1.4 La contraloría social	15
1.5 La burocracia y el control	17
CAPÍTULO 2 EL CONTROL GUBERNAMENTAL	20
2.1 La importancia del control gubernamental en México	20
2.1.1 Antecedentes	21
2.1.1.1 Prehispánicos	21
2.1.1.2 Época de la Colonia	22
2.1.1.3 Org. y control de la Hacienda Pública en México Independiente	25
2.1.1.4 Departamento de Contraloría General de la Nación	26
2.1.1.5 La dispersión del control	29
2.1.1.6 El control unitario y sistemático	29
2.1.2 Marco jurídico	30
2.1.3 Situación actual	31
2.1.4 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	32
2.1.4.1 Antecedentes	32
2.1.4.2 Creación	33
2.1.4.3 Objetivos	34
2.1.4.4 Funciones	35
2.1.4.5 Estructura Orgánica	37
2.1.4.6 Ajustes relevantes de control en la Admón. Pública (1986-1994)	37
2.1.4.7 Transformación de la SECOGEF en SECODAM	41
2.1.5 Contaduría Mayor de Hacienda	43
2.1.5.1 Antecedentes	43
2.1.5.2 Marco Jurídico	44
2.1.5.3 Atribuciones	44
2.1.5.4 Estructura Orgánica	47
2.1.6 Iniciativa de creación de la Auditoría Superior de la Federación	47
2.2 El Control gubernamental en los Estados Unidos	52
2.3 El Control gubernamental en Canadá	54

	Pag.
CAPÍTULO 3 CONTRALORÍA SOCIAL	65
3.1 Concepto	65
3.1.1 Objetivos	65
3.1.2 Características	66
3.1.3 Esquema general de operación	66
3.2 Antecedentes	66
3.3 El Tequio	67
3.4 Operación de la Contraloría Social	68
3.4.1 Las dos vertientes	69
3.4.1.1 Primera vertiente.- Pone al alcance de la población mecanismos que le permiten expresarse sobre el aparato administrativo y recibir respuesta a sus peticiones o quejas.	69
3.4.1.2 Segunda vertiente.- Incorpora a la comunidad en la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos y de los beneficiarios en programas básicamente sociales.	69
3.4.2 Instrumentos	70
3.5 La Contraloría Social en el Programa Nacional de Solidaridad	71
3.5.1 Contraloría Social en Fondos Municipales de Solidaridad	72
3.5.2 Contraloría Social en el Programa Escuela Digna	73
3.6 El Vocal de Control y Vigilancia	74
3.6.1 Elección	74
3.6.2 Funciones genéricas	74
3.6.3 Capacitación	75
3.7 La Institucionalidad de la Contraloría Social	76
3.8 Ajustes a la Contraloría Social de 1994 a 1996	76
CAPÍTULO 4 PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN EL ÁMBITO REGIONAL DE MÉXICO APOYADOS CON RECURSOS FEDERALES	80
4.1 Plan Nacional de Desarrollo	80
4.1.1 Introducción	80
4.1.2 Objetivos Fundamentales	80
4.1.3 Objetivos de la Política de Desarrollo Social	81
4.1.4 Estrategias y Líneas de Acción	81
4.1.5 Sistema de Control y Rendición de Cuentas	86
4.2 Convenio de Desarrollo Social	86
4.2.1 Definición y Objetivos	87
4.2.2 Planeación estatal para el Desarrollo	87
4.2.3 Descentralización de Programas de Desarrollo Social	88
4.2.4 Participación social en la política de Desarrollo Social	89
4.2.5 Evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social	90
4.2.6 Operación del Fondo de Desarrollo Social Municipal	90
4.2.7 Datos Estadísticos de los recursos del Ramo 0026 "Superación de la Pobreza"	94
4.3 Acciones Coordinadas Estados-Federación en materia de control y evaluación.	96
4.3.1 Órganos estatales de control (Chiapas)	99
4.3.2 Acuerdo de coordinación	101

	Pag.
4.4 El Municipio y los gobiernos municipales en los programas sociales apoyados con recursos federales	102
4.4.1 El municipio	102
4.4.2 La autonomía municipal, un enfoque hacendario	105
4.4.3 La participación de los gobiernos municipales en programas sociales	107
4.5. Programa Nacional de Solidaridad	108
CAPÍTULO 5 EVALUACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL EN SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS	112
5.1 Objetivos de la evaluación	112
5.2 Contexto de la evaluación	113
5.2.1 Características socioculturales del estado y del municipio	113
5.3 Opinión de los ejecutores de la contraloría social y de beneficiarios de los programas sociales (metodología para la investigación de campo)	120
5.3.1 Tipo de investigación	120
5.3.2 Objetivos de la encuesta	121
5.3.3 Población bajo estudio	122
5.3.4 Diseño de la muestra	124
5.3.5 Elaboración del cuestionario	126
5.3.6 Recopilación de la información	126
5.3.7 Procesamiento de la información	126
5.3.8 Análisis de la información	127
5.3.9 Conclusiones	153
CAPÍTULO 6 CONCLUSIONES GENERALES	157
ANEXOS Y CUESTIONARIOS	160
BIBLIOGRAFÍA	176

INTRODUCCIÓN

La economía moderna se caracteriza por una globalización e interdependencia en sus procesos de producción, comercialización, inversión, flujos financieros y de desarrollo tecnológico.

En la actualidad las empresas públicas y privadas y aún los propios gobiernos se desenvuelven en una economía nacional e internacional cada vez más competitiva con crecientes exigencias de productividad, que las obliga a cambiar de estrategia y políticas, a planear, a crear e innovar, a tener capacidad de adaptación, velocidad de respuesta, sensibilidad para anticiparse a las necesidades futuras; por lo que para desarrollarse en este entorno nuevo y complejo, resulta necesario que las empresas y gobiernos cuenten con instrumentos que les permitan llevar a cabo evaluaciones periódicas.

En el contexto anterior, específicamente en México el gobierno es el encargado de administrar regular y distribuir los recursos económicos del país, actividades que son decisivas para su buen funcionamiento, por lo que una apropiada supervisión de este proceso es imprescindible para el adecuado cumplimiento del quehacer gubernamental y donde su sistema de control es fundamental para el logro de objetivos de los programas gubernamentales; dicho sistema está integrado básicamente por el órgano encargado del control interno del poder ejecutivo que es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el encargado del control externo dependiente del poder legislativo que es la Contaduría Mayor de Hacienda y los órganos estatales de control.

El control, como ya se mencionó, es parte importante de la administración pública Mexicana, sin embargo, recientemente varios sectores de la población han cuestionado el sistema de control gubernamental y sus resultados, incluso se ha llegado a plantear la desaparición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por otro lado, los programas sociales en México han cobrado importancia a raíz de las crisis económicas recientes, que han acentuado las carencias de una parte importante de la población y a otra parte no les ha permitido salir de la pobreza extrema, lo que junto con el crecimiento demográfico ha ocasionado el aumento de la población objetivo o demandante de los mencionados programas sociales.

Los recursos destinados a programas sociales, además de no ser suficientes, no se ejercen con la eficiencia y eficacia necesaria, lo que impide el aprovechamiento óptimo de éstos, por lo que observamos algunos proyectos que no obstante que se diseñaron con las mejores intenciones de ayudar a la población, éstos no aseguran la obtención de los objetivos buscados, independientemente de su costo. Lo anterior se debe entre otros factores a la falta de controles apropiados y a la escasa aplicación de metodologías adecuadas e imparciales para su correcta evaluación, lo que de llevarse a cabo aseguraría el logro de los objetivos planteados con la aplicación de controles preventivos y evaluaciones que permitan reorientar o modificar en tiempo los programas de referencia. La aplicación eficaz de los recursos destinados a programas sociales es por lo tanto primordial para nuestro país.

Lo anterior originó la realización de esta investigación con la cual se pretendió conocer cómo contribuye la contraloría social en el logro de los objetivos de los programas sociales realizados con recursos federales y si es ésta un control social adecuado para complementar el control institucional en los programas gubernamentales en México, y también contribuir a difundir la opinión de los ciudadanos chiapanecos que participaron en labores de control de los programas gubernamentales y de los beneficiarios de las obras hechas con recursos federales respecto de la contraloría social y plantear una metodología que permita la evaluación de los sistemas de control.

El presente trabajo se integra por 5 capítulos, los 4 primeros son de investigación documental sobre el control, el control gubernamental, la contraloría social y los programas de desarrollo social en el ámbito regional; el capítulo 5 incluye la investigación de campo sobre el programa de contraloría social aplicada en el Municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

En el capítulo 1 se señalan los conceptos básicos de control en un contexto general y su origen en las funciones administrativas, lo cual permite apreciar la importancia del control en el logro de objetivos organizacionales, también se habla del control interno en la empresa y cuáles son sus elementos: el ambiente de control, el sistema contable y los procedimientos de control, así como el control financiero donde se destaca la importancia que tiene que los directivos de una empresa estén convencidos de la relevancia del control para que éste ocupe el lugar que le corresponde en la administración de una empresa y se asegure el logro de los resultados esperados. Se incluye la explicación del término de contraloría tanto en el sector público como en el sector privado y su vinculación con el control, se señalan también los aspectos más relevantes de la contraloría social como introducción al tema motivo de esta investigación y por último se explica como se vincula la burocracia y el control en términos generales y qué pasa en México al respecto.

El capítulo 2 detalla la importancia del control gubernamental en México como un elemento de la administración pública emisora de lineamientos económicos financieros y sociales de trascendencia nacional; lo que permite definir el contexto de la investigación, para lo cual se habla de los antecedentes del control en el gobierno mexicano, toda vez que la mejor manera de entender la existencia de nuestras actuales instituciones de control es conocer los antecedentes y evolución de las que les han precedido. Se señalan las dependencias encargadas en la actualidad del control gubernamental, tanto en el poder ejecutivo (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) como en el legislativo (Contaduría Mayor de Hacienda), se explica cuáles son sus funciones, objetivos, ámbitos de competencia, y sus mecanismos para ejercer el control. Se comenta la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo de crear un organismo autónomo de control como perspectiva del control en México. También se señala el control gubernamental en los otros dos países que participan en el Tratado de Libre Comercio con México, con el propósito de ubicar la importancia que se da al control en ellos, de tal manera que permita tener un marco de referencia para comprender el control gubernamental en nuestro país.

En el capítulo 3 se aborda el tema específico de la investigación se explica en qué consiste la contraloría social, cuáles son sus antecedentes en el tequio, y sus instrumentos, qué son los vocales de control y vigilancia, cómo opera la Contraloría Social en el Fondo de Desarrollo Social Municipal y cómo complementa ésta al control institucional. Se menciona al control social como una forma de control ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de

quién tiene la responsabilidad del quehacer gubernamental, es decir una forma avanzada de participación ciudadana.

En el capítulo 4 se abordan los temas de Programas de Desarrollo Social en el ámbito regional de México apoyados con recursos federales, ubicando su origen en el Plan Nacional de Desarrollo que plantea los objetivos de la política de desarrollo social del país. Se habla también del Convenio de Desarrollo Social, documento mediante el cual el gobierno federal transfiere recursos a los estados y municipios para la ejecución de obras y acciones insertas en la política de Desarrollo Social; se explica que el Convenio está formado por tres fondos enfatizando sobre el Fondo de Desarrollo Social Municipal. Asimismo se menciona cuál es la participación del municipio en la ejecución de los programas sociales de referencia y cómo opera la contraloría social en los municipios.

Se habla del Acuerdo de coordinación firmado entre el gobierno federal y el gobierno estatal de Chiapas (a manera de ejemplo de los 31 Acuerdos firmados con los estados del país), donde se establece la *participación corresponsable del Organó estatal de control y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la vigilancia y supervisión de los programas sociales ejecutados con recursos federales en el ámbito regional.*

En el capítulo 5 se presenta la investigación de campo, la cual consistió en la aplicación de una encuesta sobre el programa de contraloría social en San Cristóbal de las Casas, Chiapas en la ejecución del Fondo de Desarrollo Social Municipal del ejercicio 1996, para determinar cuál es la opinión del vocal de control y vigilancia respecto a la correcta ejecución de las obras del Fondo de referencia así como de algunos beneficiarios de las obras insertas en el Fondo; para lo cual fue necesario viajar al municipio de San Cristóbal de las Casas y contar con el apoyo de las autoridades municipales y estatales especialmente el Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado Lic. Juan José Zepeda Bermúdez y sus colaboradores a los cuales manifiesto mi agradecimiento así como agradezco a los vocales de control y vigilancia y beneficiarios por su participación en este trabajo.

En el aspecto metodológico se diseñaron dos instrumentos que se utilizaron para la encuesta aplicados a los vocales de control y vigilancia de las obras y a uno de los beneficiarios de cada obra, la muestra se integró de 40 beneficiarios y 38 vocales de control y vigilancia; se aplicó la prueba piloto que permitió afinar los dos instrumentos de referencia y determinar la muestra, posteriormente se aplicaron los cuestionarios en el Municipio seleccionado, y se llevó a cabo la recopilación y análisis de la información para obtener las conclusiones finales de la investigación, dentro de las que destaca el gran interés de la población de participar en la vigilancia de la ejecución de las obras realizadas con recursos gubernamentales, y algunas fallas en la ejecución del programa de contraloría social.

CAPÍTULO 1 CONCEPTOS BÁSICOS DE CONTROL

1.1 La administración y el control

Una de las actividades humanas más importantes es administrar. Desde que las personas iniciaron a formar grupos para alcanzar metas que no podían lograr individualmente, la administración ha sido fundamental para asegurar la coordinación de los esfuerzos individuales. En virtud de que la sociedad ha dependido cada vez más del esfuerzo de grupo y de que muchos grupos organizados han adquirido gran tamaño, la tarea de los administradores ha aumentado en importancia.

En la actualidad los administradores de los negocios y de los gobiernos influyen de manera importante en el ritmo y la calidad del progreso económico de los países y en la eficiencia y calidad de los servicios públicos. En esencia, la forma en que se administra influye en lo que es y será la sociedad.

En virtud de lo anterior y para los efectos de este capítulo, considero importante incorporar un concepto de administración, para lo cual recurriré a la definición de Koontz en su libro "Elementos de administración" para quien "la administración es el proceso de diseñar y mantener un ambiente en el cual las personas trabajando juntas en grupos, alcanzan con eficiencia metas seleccionadas".¹

La administración es pues una necesidad fundamental para cualquier organización: pequeña, grande, con fines lucrativos, no lucrativos, industriales, de servicio, organizaciones de gobierno, hospitales, universidades, etc. que estén interesadas en la productividad entendida como efectividad y eficiencia.

Varios estudiosos de la administración han encontrado que el análisis y estudio de ésta se facilita al dividirla en funciones administrativas, alrededor de las cuales se pueden organizar los conocimientos existentes al respecto; Así los conceptos, principios, teorías y técnicas de la administración se agrupan generalmente para una mejor comprensión, en las siguientes funciones administrativas: planeación, organización, integración, dirección y control.

1.1.1 Funciones administrativas

La identificación de las funciones administrativas, se da a partir de las funciones de los gerentes, lo que proporciona una estructura útil para organizar el conocimiento de la administración, misma que se ha utilizado por muchos años por diversos autores para describir o explicar la administración. En este sentido podemos decir que esta división o identificación de funciones es básicamente "teórica-descriptiva".² Al respecto se presentan a a continuación varias estructuras de funciones de la administración para efectos ilustrativos de acuerdo con algunos especialistas del tema:

¹Koontz, Harold y Heinz, Wehrich; Elementos de administración, Mex McGraw-Hill, 95 5ª ed p-6.

²Rios, Szalay, Jorge; Mitos sobre el proceso administrativo, el modelo teórico-descriptivo vs el modelo técnico-prescriptivo. Contaduría y Administración. FCA-UNAM. N°185 - 1997.

Henry Fayol

Previsión	Significa a la vez calcular el porvenir y prepararlo, prever es actuar ya.
Organización	Dotar de todos los elementos necesarios para su funcionamiento: materias primas, herramientas y útiles, capital y personal.
Dirección	Una vez constituido el cuerpo social es menester, hacerlo funcionar: misión de la dirección o del mando.
Coordinación	Establecer la armonía entre los actos de una empresa de manera de facilitar su funcionamiento y procurar el buen éxito.
Control	Consiste en verificar que todo se realiza conforme al programa, adaptado a las órdenes impartidas y a los principios admitidos. ³

Harold Koontz

Planeación	Selección de misiones, objetivos, y las acciones para lograrlos.
Organización	Establecer una estructura intencional de roles o papeles que deben cumplir las personas de una organización.
Integración	Implica llenar los puestos de la estructura de la organización y mantenerlos ocupados.
Dirección	Influir en los seres humanos para que contribuyan en la obtención de las metas de la organización y del grupo.
Control	Es la medición y corrección de las actividades de los subordinados con el fin de asegurarse de que los hechos estén de acuerdo con los planes. ⁴

³Fayol, Henry; Administración Industrial General, Argentina. ed El ateneo. 1987.p.47-116

⁴Koontz. Harold y Heinz, Wehrich; Elementos de Administración . Mex.McGraw-Hill, 95 5° ed.p

Robert Thierauf

Planeación	Determinación de los planes, estrategias, programas, políticas, procedimientos y normas para alcanzar los objetivos que se desean para la empresa.
Organización	Creación de la estructura apropiada de la empresa para facilitar el logro de los objetivos y planes predeterminados.
Dirección	Estimulación y motivación del personal de la empresa para que inicien las acciones prescritas según objetivos y planes
Control	Seguridad de que la acción dirigida se emprende de acuerdo a objetivos, planes, etc. predeterminados y dentro de los límites de estructura de la organización. ⁵

En las clasificaciones de funciones administrativas antes mencionadas, se observan coincidencias y algunas variantes entre los diversos autores, pero vale la pena resaltar que concuerdan en incluir al control. Asimismo, es conveniente aclarar que no obstante que el control se presente por los especialistas del tema como la última de las funciones, ésta no se da necesariamente cuando ya se hayan llevado a cabo las otras funciones administrativas; al respecto, transcribo los comentarios de Koontz y O'Donnell sobre la posible secuencia de dichas funciones:

"Ocasionalmente, los teóricos se interesan por el orden en el cual las funciones administrativas deberían ser emprendidas. Teóricamente, está primero la planeación, siguiéndole la organización, la integración, la dirección o liderazgo, y el control. Pero según esta lógica, una empresa lleva a cabo solamente un plan maestro, cada parte del cual, una vez que ha sido concluida, nunca tiene que ser revisada o modificada. Esta concepción es irreal en la práctica, los administradores supervisan muchos planes en varias etapas de ejecución; y probablemente se verán comprometidos cuando menos a la solución de un problema de control o a un problema de motivación en cualquier momento. Se dirigen fácilmente de una función a otra y dedican su atención a los problemas más urgentes la administración es, después de todo, una red sistemática y no un conjunto de deberes que deban desarrollarse en secuencia".⁶

Como se desprende de los comentarios anteriores no se puede concebir una empresa eficiente sin una adecuada administración y no se puede hablar de administración sin considerar al control como una herramienta importante, por lo que a continuación señalaremos algunos aspectos relevantes del control.

⁵ Thierauf, Robert y Klekamp, Robert; Desarrollo de principios y prácticas de administración de empresas, México, ed. Limusa, 1993, p. 23

⁶ Koontz, Harold y Cyril O'Donnell, Curso de administración moderna, un análisis de sistemas y contingencias de las funciones administrativas, México: McGraw-Hill, 1979, p. 78

1.1.2 El control

El control es una acción o actividad que va enlazada necesariamente con la planeación y que se desarrolla o debería desarrollarse en todas o en la mayoría de las actividades del ser humano, para asegurar en la medida de lo posible la consecución de metas y el logro de objetivos o la toma de decisiones en forma oportuna.

En la administración encontramos al control desde Henry Fayol, en que la función de control está poco estructurada y es de un orden más cualitativo que cuantitativo " en una empresa el control consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa, adaptado a las órdenes impartidas y a los principios admitidos" ⁷, hasta Peter Drucker ("Dirección por objetivos", secuencia "política-objetivos-programas-presupuesto-control"⁸) en que se institucionaliza un análisis permanente de desviaciones y una adopción de medidas correctoras, la administración y en consecuencia la función de control ha sufrido un largo proceso evolutivo, el cual a continuación trataremos.

El término control tiene dos sentidos diferentes:

1) Verificación, examen (sentido latino)

El control permite constatar la desviación entre lo previsto y lo realizado.

2) Guía, impulso correctivo (sentido anglosajón). Acción correctora inmediata.

Podíamos concluir que, control es un esfuerzo disciplinado para optimar un plan. En el vocabulario habitual castellano, la palabra control es sinónimo de verificación, inspección, crítica, comprobación.

En el vocabulario inglés la palabra control expresa una noción mucho más completa y activa que se encuentra en expresiones tales como: budgetary control. (Control presupuestario), quality control (Control de calidad) etc.

En el sentido inglés la palabra control no expresa solamente una operación de comprobación, expresa también un resultado, el hecho de que una actividad no se salga del camino que se le ha asignado.

Se dice que una actividad está bajo control cuando su desarrollo está orientado y constantemente ajustado con objeto de alcanzar un objetivo previsto con un margen de error predeterminado.

Una actividad está fuera de control cuando ninguna disposición permite asegurar que su desarrollo y determinación quedará dentro de un marco preestablecido.

El desplazamiento de un navío sobre el océano es un tipo de actividad bajo control. A pesar de numerosas influencias perturbadoras, el navío seguirá una trayectoria definida de

⁷Fayol, Henry; Administración Industrial General, Argentina ed. El Ateneo. 1987. p.47

⁸Drucker, Peter, "The Practica of Management" versión en Español "La gerencia de la Empresa" Ed. Sudamericana Buenos Aires, 1963.

antemano y llegará al destino previsto pues cada momento son tomadas medidas para orientarlo convenientemente en su desplazamiento.

Por otra parte, un control puede ser efectivo sin ser total. Frecuentemente un proceso está determinado por varios factores, de los cuales algunos pueden ser manipulados por los responsables con acciones correctivas de control, quedando los otros fuera de todo control.

Un ejemplo típico de control parcial es el de un barco de velas: uno de los elementos principales, el viento, está fuera de toda acción correctiva.

De hecho con excepción de fenómenos puramente técnicos casi todos los casos prácticos son casos de control parcial, ciertos factores determinantes escapan a la acción correctora: casos en los que intervienen precios, mercado, personal, etc. El arte de la gestión consiste entonces en analizar a fondo los factores manipulables para compensar el efecto de factores independientes y realizar un control efectivo del desarrollo de las operaciones.

Algunos principios que conviene destacar:

- a) La responsabilidad de los objetivos, acciones correctivas y desviaciones debe quedar claramente definida.
- b) El punto esencial de control está en la acción. El hombre clave en un dispositivo de control es el responsable de las acciones correctivas. Debe tener a su disposición objetivos, estandars, relaciones de medida, y desviaciones, de tal forma que pueda juzgar las consecuencias de las decisiones que tome.
- c) Es raro que una actividad pueda ser eficaz si no está bajo control. Sin embargo, no basta que una actividad esté bajo control para ser eficaz: se puede tener bajo control una actividad mal orientada. Es preciso un cálculo de los resultados anticipados de los objetivos posibles.

1.1.3 Evolución del control.

Una vez presentada la óptica general del control, conviene examinar el desarrollo histórico de las ideas de control y su grado de aplicación en los Estados Unidos y Europa. Ello permitirá conocer la evolución histórica de la función de control.

Estados Unidos. A partir de 1930 es cuando toma cuerpo la iniciación y el desarrollo del Control de Gestión bajo formas diversas (control presupuestario, control de costos, estudios de rentabilidad, etc).

La gran crisis económica condujo a las empresas a buscar constantemente una mejor combinación de los factores económicos para adaptarse a un mercado difícil.

La guerra de 1941- 1945 les obligó a perseverar en esta dirección. El estado Federal deseoso de realizar su esfuerzo bélico al menor costo, moviliza a los controladores de gestión de las empresas más dinámicas y contribuye así, a la difusión en un gran número de empresas de estos métodos.

Desde 1945 el esfuerzo se continua y se completa con la ayuda de técnicas salidas de la guerra como la investigación de operaciones y por un deseo de guiar el porvenir, planeación a mediano y largo plazo. El empleo del ordenador electrónico aporta nuevas posibilidades al desarrollo de la función.

Europa, en este mismo periodo, el comportamiento europeo es muy diferente. La crisis de 1929 desata una ola de proteccionismo exterior e interior.

La guerra de 1939-1945 no cambia gran cosa esta situación.

La reconstrucción tras 1945 se efectúa en un estado de espíritu nuevo, pero es poco favorable al control de gestión: es necesario producir a cualquier precio. Esta manera de actuar se prolonga en la Europa Occidental durante 10 años y persiste aún en la Oriental.

La situación se modifica poco a poco en Europa Occidental a partir de 1950 por cuatro razones:

1. Las misiones de información e información enviada a los Estados Unidos
2. Una cierta abundancia de oferta da al mercado una cierta autoridad.
3. La firma del Tratado de Roma en 1957 prevé una implantación progresiva del mercado Común, con su consecuencia de apertura de fronteras.
4. El renacimiento del comercio internacional, con la firma en Ginebra de la "Kennedy Round" en 1967.

A partir de los 50, las empresas europeas deben hacer cara a situaciones competitivas cada vez más duras, utilizando de forma más o menos sistemática el control.

Los ejes de partida son en principio la idea de los costos (lo primero es producir), orientándose después ya en 1960 hacia los controles del conjunto de la gestión a corto plazo. Las empresas más evolucionadas llegan a concebir un control ligado al mediano y aún a largo plazo.⁹

⁹Blancas Illescas, Francisco; "Control Integrado de Gestión" México Editorial Limusa, 1° ed.1984 p.61-68.

1.2 Control interno

Después de haber visto de manera conceptual el control trataremos de identificar como se integra el concepto de control dentro de la empresa, cuáles son sus elementos y cuál es su estructura; para lo que nos basaremos en las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas y en el S.A.S N° 55.¹⁰

1.2.1 Definición y elementos

La estructura de control interno de una entidad consiste en las políticas y procedimientos establecidos para proporcionar una seguridad razonable de poder lograr los objetivos específicos de la entidad. Dicha estructura consta de los siguientes elementos:

El ambiente de control
El sistema contable
Los procedimientos de control

1.2.2 Ambiente de control

El ambiente de control representa la combinación de factores que afectan las políticas y procedimientos de una entidad, fortaleciendo o debilitando sus controles. Estos factores son los siguientes:

- a) Actitud de la administración hacia los controles internos establecidos
- b) Estructura de la organización de la entidad
- c) Funcionamiento del consejo de administración y sus comités
- d) Métodos para asignar autoridad y responsabilidad
- e) Métodos de control administrativo para supervisar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas y procedimientos incluyendo la función de auditoría interna
- f) Política y prácticas de personal
- g) Influencias externas que afecten las operaciones y prácticas de la entidad

La calidad del ambiente de control es una clara indicación de la importancia que la administración le da a los controles establecidos. Las características personales, filosofía y forma de pensar de las personas que integran la administración de la entidad, tienen gran influencia en la efectividad de los controles internos.

¹⁰Boletines 3050 (Estudio y evaluación de control interno) y el 5030 (Metodología para el estudio y evaluación del control interno de Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría del IMCP. y Declaración sobre normas de auditoría N° 55 (Evaluación de la estructura de control interno en una auditoría de estados financieros) del Comité de auditoría del Instituto Americano de contadores públicos (AICPA) emitidos por el IMCP.

a) Actitud de la administración hacia los controles internos establecidos. Se deberá observar que la administración no este involucrada en actos ilegales; cuidar la actitud de la administración para aceptar riesgos anormales de alto nivel en la toma de decisiones.

Observar si el personal de administración pudiera tener dificultades personales significativas que pudieran afectar adversamente su integridad y desempeño. En este punto será responsabilidad de la empresa, contratar personal de buena reputación y apropiada a las necesidades de la entidad.

Se deberá observar el cumplimiento del compromiso de la administración sobre la razonabilidad de los estados financieros, así como, el cumplimiento del compromiso para diseñar y mantener sistemas contables y controles internos efectivos.

b) Estructura de organización de la entidad

La estructura de la organización y administración general debe proporcionar una base efectiva para la planeación, ejecución y control de las operaciones de la entidad y de la emisión de información. Asimismo, se deberá evaluar si la supervisión y control son adecuados, con respecto al tamaño y naturaleza del negocio.

c) Funcionamiento del consejo de administración y sus comités

Se debe observar que las funciones y responsabilidades estén claramente definidas y que se cumplan, así como los términos y responsabilidades en caso de una delegación de funciones de un consejo directivo o un comité de auditoría.

d) Métodos de control administrativo

Se deberá cuidar la existencia de un proceso formal de planeación y presupuesto a cargo de los niveles adecuados. Así como la existencia de un departamento de auditoría interna que reporte al nivel adecuado (Consejo de Administración).

1.2.3 Sistema contable.

El sistema contable consiste en los métodos y registros establecidos para identificar, reunir, analizar, clasificar, registrar y producir información cuantitativa de las operaciones que realiza una entidad. Para que un sistema contable sea útil y confiable, debe contar con métodos y registros que:

- Identifiquen y registren únicamente las transacciones reales que reúnan los criterios establecidos por la administración.

- Describan oportunamente todas las transacciones en el detalle necesario que permita su adecuada clasificación.
- Cuantifiquen el valor de las operaciones en unidades monetarias.
- Registren las transacciones en el período correspondiente.
- Presenten y revelen adecuadamente dichas transacciones en los estados financieros.

El uso creciente de computadoras es un elemento importante en el proceso contable. Lo que también implica una asignación del personal especializado en el área de informática para mejores resultados, así como el aseguramiento y oportunidad de la información, lo que permitirá encaminar el control hacia el futuro.

1.2.4 Procedimientos de control

Los procedimientos y políticas adicionales al ambiente de control y al sistema contable, que establece la administración para proporcionar una seguridad razonable de lograr los objetivos específicos de la entidad, constituyen los procedimientos de control. El hecho de que existan formalmente políticas o procedimientos de control, no necesariamente significan que estos estén operando efectivamente.

Los procedimientos de control persiguen diferentes objetivos y se aplican en distintos niveles de la organización y del procesamiento de las transacciones. También pueden estar integrados por componentes específicos del ambiente de control y del sistema contable. Atendiendo a su naturaleza, estos procedimientos pueden ser de carácter preventivo o detectivo.

Los procedimientos de carácter preventivo son establecidos para evitar errores durante el desarrollo de las transacciones.

Los procedimientos de control de carácter detectivo tienen como finalidad detectar los errores o las desviaciones que durante el desarrollo de las transacciones, no hubieran sido identificadas por los procedimientos de control preventivo.

Por lo general podrán catalogarse como procedimientos los siguientes:

- Debida autorización de transacciones y actividades.
- Adecuada segregación de funciones que disminuyan la posibilidad de perpetrar u ocultar errores.
- Diseño y uso de los documentos y registros apropiados que aseguren el registro correcto de transacciones.
- Dispositivo de seguridad sobre el acceso y uso de activos y registros.
- Arqueos independientes del desempeño y evaluación respecto a cifras registradas.

Consideraciones generales.

El campo de aplicación y la importancia de factores específicos del ambiente de control, los métodos del sistema contable y los registros, así como los procedimientos de control que establece una entidad, deberán considerarse dentro de un contexto de:

- Tamaño de la entidad.
- Características de organización y propiedad,
- Naturaleza del negocio.
- Diversidad y complejidad de sus operaciones.
- Métodos empleados para procesar datos.
- Requisitos legales y reguladores aplicables.

El concepto de la seguridad razonable reconoce que el costo de las estructuras de control interno de una entidad no debe exceder los beneficios esperados.

1.2.5 Control financiero

Es una herramienta de control que ayuda a los gerentes en la planeación, una de las técnicas de control financiero es el presupuesto. La presupuestación es la formulación de planes en términos numéricos. La planeación es indispensable para hablar del control. Sin objetivos y planes no es posible el control porque el desempeño se tiene que comparar con algunos criterios establecidos.

El presupuesto es un plan elaborado a partir de gastos específicos para determinados fines. Se usa tanto en la planificación como en el control y su propósito general es mejorar las operaciones internas reduciendo los costos y elevando la rentabilidad. El sistema presupuestario comienza con un conjunto de normas de actuación u objetivos. Estos constituyen el plan financiero de la empresa. Las cifras presupuestadas se comparan con los resultados reales; esta es la etapa de control del sistema presupuestario y es esencial en las compañías bien administradas.

Aunque todo el sistema presupuestario es de vital importancia para la administración de una empresa, un aspecto del mismo es especialmente de vital importancia para el administrador financiero: el presupuesto de efectivo. El presupuesto de efectivo es, en realidad, el principal instrumento para efectuar pronósticos financieros a corto plazo. Los presupuestos de efectivo, si se usan apropiadamente, son muy precisos y pueden señalar los fondos que se necesitarán, cuándo se necesitarán y cuándo las corrientes de efectivo serán suficientes para retirar cualquiera préstamos que pudieran ser necesarios.

Un buen sistema presupuestario tomará en cuenta que algunos factores escapan del control de la empresa. Aquí es especialmente importante el estado de la economía y sus efectos en las ventas; se elaborarán presupuestos flexibles como objetivo para los diferentes departamentos, suponiendo la existencia de diferentes niveles de venta. Igualmente, un buen sistema asegurará que quienes sean responsables de llevar a la práctica un plan intervengan también en su preparación. Esto ayudará a evitar la fijación de objetivos no realistas y metas inalcanzables.¹¹

Otra técnica más de control general es el ejercicio del control mediante el cálculo y la comparación del rendimiento sobre la inversión. Este enfoque se basa en la idea de que la utilidad no se debe considerar como una medición absoluta, sino como un rendimiento sobre el capital usado en un segmento de un negocio. Un ejemplo es el bien conocido modelo de rendimiento sobre la inversión (RSI de Du Pon) ¹¹

1.3 La contraloría

La administración en México se ha dado en la práctica dos significados diferentes al término contraloría; es decir tiene un significado para las empresas del sector público y otro para las del sector privado como a continuación se señala:

1.3.1 En el sector público

Para las empresas del sector público el órgano interno de control (también llamado comunmente contraloría por su vinculación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM) es el encargado de las actividades de auditoría interna como la ejecución y seguimiento del programa anual de auditoría y la atención a quejas, etc., lo cual realiza en coordinación con SECODAM, sobre este punto es importante señalar que el 24 de diciembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual confirió atribuciones a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y en su caso remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, y a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos.

El propósito fundamental de la reforma, consistió en que esos servidores públicos, al depender jerárquica y funcionalmente de dicha Secretaría, tuvieran el carácter de autoridad para sustanciar procedimientos disciplinados y aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales entre otras atribuciones en materia de control y de atención ciudadana. En este contexto, fue necesario, con fecha 29 de septiembre de 1997, reformar el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la finalidad de determinar las facultades de los servidores públicos mencionados, y adecuar la competencia de diversas unidades administrativas de la propia Dependencia, en concordancia con las facultades que le confiere la reforma legal en comentario. ¹²

Las modificaciones anteriores seguramente repercutirán en una mayor autonomía de los Organos Internos de Control o contralorías de las empresas del sector público.

¹¹ Weston, J y Brigham, E; Fundamentos de administración financiera, Mex. Editorial Latinoamericana, 1984, 5° ed. p.

¹² Diarios Oficiales de la Federación, de 24 de diciembre de 1996, 29 de septiembre y 12 de noviembre de 1997.

1.3.2 En el sector privado

Una de las más aceptadas interpretaciones del vocablo contraloría, dice, "Contraloría es la actividad encargada de la planeación para el control, información financiera, valuación y deliberación, administración de impuestos, informes al gobierno, coordinación de la auditoría externa, protección de los activos de la empresa y la evaluación económica"¹³

La función de contraloría en las empresas del sector privado es la actividad más elevada en el área de control y finanzas y por lo tanto el elemento fundamental de las funciones administrativas, es dijéramos el control de controles. A la contraloría le corresponde ejercer los siguientes controles: administrativo, interno, presupuestario, contable y financiero. Sin embargo, no quiere decir que la contraloría no participa en otras funciones administrativas como son ejecutar, dirigir, coordinar, comunicar etc. A continuación señalamos las principales actividades que se le asignan generalmente al área de la contraloría:

- Planeación para el control.
- Información e interpretación de los resultados de operación y de la situación financiera.
- Evaluación y deliberación.
- Administración de impuestos.
- Coordinación de la auditoría externa.
- Información a dependencias gubernamentales.
- Protección de activos.
- Evaluación económica.

1.4 La contraloría social

La contraloría social es una herramienta de control que impulsó el gobierno Federal, por medio de la anterior Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*, involucrando y promoviendo la participación comunitaria en la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos públicos; retomando costumbres de las comunidades indígenas donde se tenía gran participación social, podemos mencionar al tequio como una de esas costumbres.

El tequio, costumbre ancestral mediante la cual cada miembro de una comunidad aporta gratuitamente una cuota de trabajo para el beneficio de la colectividad, algo así como un *servicio social permanente, que permea todas las actividades desarrolladas en una comunidad*, desde la siembra y la cosecha, la construcción de edificios comunales y de casas particulares, hasta la supervisión de los gastos que la federación, el estado o el municipio destinan a la comunidad.

¹³ Alcántara, González; " La contraloría y sus funciones " México, Ed, ECASA 1° Ed 1992 p.3-6.

La contraloría social es un instrumento de control gubernamental, que complementa el control institucional y que con la participación civil organizada fortalece las acciones de fiscalización, además que promueve el involucramiento de las comunidades en la supervisión de los recursos destinados a la propia comunidad.

La contraloría social inició su instrumentación como tal en 1989, y de manera formal al publicarse el 26 de febrero de 1991, en el Diario Oficial de la Federación una modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para incorporar una Dirección General de Contraloría Social responsable específica de la mencionada actividad. Esta herramienta de control logró un gran impulso en el Programa Nacional de Solidaridad.

La contraloría social tiene dos vertientes: la primera pone a disposición de la sociedad una serie de instrumentos que le permiten manifestar sus quejas, inconformidades, o inquietudes sobre la ejecución de una obra, un programa o en general la aplicación de los recursos públicos; estableciéndose la responsabilidad de emitir la respuesta correspondiente, ya sea la información de la aplicación de una sanción o la aclaración al planteamiento de una inquietud.

La segunda vertiente de la contraloría social se encuentra en la incorporación de ésta en el Programa Nacional de Solidaridad, mediante el cual el gobierno federal hace transferencias de recursos federales a los gobiernos estatales para apoyar el desarrollo de obras y programas de servicios básicos y de beneficio social, básicamente en las zonas de más escasos recursos, cabe mencionar que mediante este Programa se trató también de promover el apoyo de los beneficiarios en la aportación de recursos para las obras o programas, propiciando un mayor interés en la realización de dichas obras o programas.¹⁴

La contraloría social tuvo a finales de 1994, (cambio de administración) algunos ajustes en su operación y en su terminología, debido básicamente a su vinculación con el Programa Nacional de Solidaridad y toda vez que al cambiar éste de denominación varios de los programas insertos en él cambiaron también su nombre, y hubo algunos ajustes en la operación de los recursos correspondientes, obviamente la contraloría social tuvo que adecuarse y cambiar sus materiales de capacitación a esa nueva terminología y forma de operar de los programas de referencia.

En relación con el párrafo anterior, podemos decir que durante 1996 la contraloría social funcionó de acuerdo a lo que se establece en El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en su Capítulo 3 Desarrollo Democrático punto 3.9.3 "Sistemas de control y rendición de cuentas" "que se perfeccionará y ampliará los procedimientos de contraloría social para extender los mecanismos de supervisión y de vigilancia que ejerce la comunidad en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública financiada con recursos federales"¹⁵

¹⁴Vázquez Cano Luis, El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana, Fondo de Cultura Económica, 1° ed. México 1994 pp 76-120

¹⁵Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1995.p.64 y 65

1.5 La burocracia y el control.

Para abordar este tema nos basaremos en "Una lectura de Max Weber con miras al porvenir" de Bertha Lerner y "Sociología de Max Weber" de Julien Freud.

La burocracia es el ejemplo más típico de control legal, se basa en los siguientes principios: 1) la existencia de servicios definidos y por lo tanto de competencias rigurosamente determinadas por las leyes o reglamentos, de manera que las funciones están claramente divididas y distribuidas, así como, los poderes de decisión necesarios para la realización de las tareas correspondientes; 2) la protección de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones en virtud de un estatuto, el servicio al Estado es una profesión substancial y no secundaria; 3) la jerarquía de las funciones, lo que significa que el sistema administrativo está muy estructurado en servicios subalternos y en puestos de dirección; 4) el ingreso se hace por concurso, examen o título, lo que exige de los candidatos una formación especializada; 5) la remuneración regular del funcionario está jerarquizada en función de la jerarquía interna de la administración y de la importancia de las responsabilidades; 6) el derecho que tiene la autoridad de controlar el trabajo de sus subordinados; 7) la posibilidad de ascenso de los funcionarios según criterios objetivos; 8) la separación completa entre la función y el individuo que la realiza, ya que ningún funcionario puede ser propietario de su cargo o de los medios de la administración.¹⁶

Weber prevé que las burocracias (sin ser propietarias de los medios) controlarán los medios administrativos y dirigirán las organizaciones del gobierno y ejercerán el dominio global (económico, político e ideológico) sobre la mayoría.

Las organizaciones burocráticas a las que se refiere Weber se basan en una delegación clara de funciones que poseen un mando central, jerárquico y autoritario que se cohesionan y funcionan a base de una disciplina.

Se refiere Weber, también a las burocracias compuestas por individuos libres, que ingresan a las organizaciones en virtud de un contrato y una retribución en dinero, que cuenta con una calificación profesional que fundamenta su nombramiento y tiene perspectivas de ascenso a cambio de lealtad y desempeño eficaz del cargo.

La burocracia es portavoz de una disciplina interna y tiene medios para imponer una disciplina general en la sociedad, pero también funda su existencia en normas y un aparato legal.

Weber percibe que el fortalecimiento de la burocracia se produce en la administración, en el poder ejecutivo; y como contrapartida lógica la burocracia propicia el debilitamiento de los poderes menos administrativos (el legislativo y el judicial); asimismo Weber descubre en la burocracia un doble saber, el profesional y el de servicio que fortalece a la burocracia y que

¹⁶Freud, Julien, Sociología de Max Weber, Barcelona. Ed Península. 1986 p. 209 y 210.

consiste en el conocimiento de los hechos y deberes concretos y cotidianos que se adquieren dentro del aparato y que permiten a los burócratas controlar eficazmente la administración.

El control de los medios de administración por parte de la burocracia retroalimenta el saber del servicio y no se opone a éste y el control de los medios de producción permite que la burocracia llegue a ejercer un cierto liderazgo empresarial, con base en ese control cobra importancia y capacidad de decisión aun frente a los poseedores de los medios de producción.¹⁷

Respecto a lo anterior, podemos comentar que la burocracia en México está integrada en una gran parte por el poder ejecutivo; dicho poder cuenta con facultades legales, recursos técnicos, económicos y naturales, que le dan gran poder e impacto en el ámbito económico, político y social del país, lo cual se observa también en los otros poderes el legislativo y el judicial con una menor participación.

El aparato burocrático del país representa en cierta medida una forma de control en virtud de que es el encargado de elaborar las normas que estructuran el estado y por otro lado aplica normas, las administra y ejecuta la Ley pretendiendo una ejecución más racional, eficiente de los recursos públicos.

También podemos comentar que en los últimos años anteriores a 1982, el sector paraestatal tuvo un crecimiento importante con diversos tipos de instituciones, obedeciendo a múltiples necesidades administrativas, tanto para producir bienes como para cubrir diferentes servicios públicos, lo que conllevó a un elevado número de entidades paraestatales que ascendió en 1982 aproximadamente a 1155, entre organismos descentralizados, de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos y empresas de participación minoritaria, que implicó un aparato burocrático excesivo, que representaba una gran carga para la sociedad con resultados poco eficientes de su gestión.

Posteriormente, como resultado de la preocupación del Gobierno Federal por el buen funcionamiento del sector paraestatal, se instrumentó una política de desincorporación de entidades paraestatales por medio de diversas figuras jurídicas. Estableciéndose en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que el desarrollo de la empresa pública tendrá que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades.

Como resultado de la política de desincorporación al 31 de julio de 1993, el sector paraestatal se redujo a 260 empresas públicas entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, de las cuales 211 estaban vigentes y 49 en proceso de desincorporación. Lo anterior significó un adelgazamiento importante del sector paraestatal, consecuentemente menos gravoso para la sociedad y posiblemente con

¹⁷Lerner, Bertha, Democracia o dictadura de las burocracias, México, UNAM y Fondo de Cultura Económica. 1993, p 97-123.

resultados más eficientes en su gestión. Un Estado fuerte no tiene por qué ser complejo y lento, considerando a la modernidad como fluidez en la gestión de los asuntos públicos y privados.¹⁸

Respecto a lo anterior, podemos señalar que mantener un equilibrio entre el estado y la burocracia es fundamental para una actuación coordinada, que evite la excesiva carga burocrática que puede terminar absorbiendo o aplastando al Estado, como ha sucedido en otros países.

En México recientemente se ha dado una participación social importante que ha contribuido a cambios trascendentes en la manera de conducir el país por parte del gobierno, lo que se refleja en varios aspectos como son reformas legales, en el aspecto político económico y social que conllevan a otra serie de cambios, la pluralidad que se presenta en el ámbito político y la tendencia a un equilibrio entre poderes lo que seguramente se reflejara en un mejor gobierno y una mejor rendición de cuentas del mismo a la sociedad.

¹⁸ Avance en el proceso de Desincorporación de Entidades paraestatales al 31 de julio de 1993, documento interno de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación citado por Lanz, Cárdenas José Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, 1993, 2ª ed. p 605-620

CAPÍTULO 2 EL CONTROL GUBERNAMENTAL

2.1 La importancia del control gubernamental en México.

En este capítulo explicaremos de qué manera contribuye el control gubernamental en la administración pública; cuáles son sus antecedentes; cuál es su marco jurídico, a través de qué dependencias se ejerce y cuáles son las atribuciones de dichas dependencias. Asimismo, se hablará brevemente de los sistemas de control gubernamental en Estados Unidos y Canadá, países integrantes del Tratado de Libre Comercio con México, lo cual nos permitirá tener un punto de referencia para poder ubicar al control gubernamental mexicano.

Determinar el concepto, los límites, el alcance y la filosofía de control de los organismos que se identifican como institución superior de fiscalización de un país, constituye hoy en día motivo de debate entre los técnicos que existen en la materia, preocupados sectores pensantes en nuestra sociedad y de como no, el sector político, compuesto tanto por politólogos profesionales como por aficionados al barullo político y cuando el grupo señalado anteriormente se interesa en cuestión tan fundamental dentro de la organización del estado- y cada uno bajo su propia óptica de percepción e intereses- puede ocurrir y de hecho ocurre frecuentemente, el debate se acalora, se pierde objetividad y perspectiva crítica y salen a relucir personalismos y referencias a hechos y costumbres, ajenos muchas veces al fondo de la cuestión, perjudicándose con todo ello el supremo interés del estado y la sociedad.¹⁹

Los sistemas de control gubernamental en México, han estado sujetos, en los últimos años a una oleada de críticas y descalificación, a la que han contribuido por igual ciudadanos, partidos políticos, funcionarios, políticos y en general de la sociedad que espera más de sus órganos de control no solamente reformas y adiciones a la legislatura vigente sino, una mayor oportunidad en el fincamiento de responsabilidades y mayor voluntad política para impulsar un más eficiente desempeño de las funciones de control.

Hoy en día, la sociedad mexicana ha venido avanzando en busca de un mejor sistema de rendición de cuentas. Un sistema imparcial, que no sea debatido por los partidos políticos, que sea creíble para los ciudadanos y que se ejerza por un grupo de funcionarios honestos, imparciales, técnicamente preparados que sean promotores de un control moderno, preventivo en lugar de un control correctivo que implica un costo más alto y no asegura los mejores resultados.

El pueblo quiere saber cómo se administran sus recursos (Aquí radica la importancia del control gubernamental).

¹⁹ González, Malaxechevarría, Angel. Conferencia en Sevilla 1991. especialista en administración financiera del Banco Mundial.

En una democracia, el pueblo ¿cómo se cerciora de la correcta utilización, por parte del estado, de los recursos públicos? Obviamente a través de su sistema integrado de control. Por lo cual es indispensable para una democracia contar con un sistema de control acorde al tipo de país que se tiene y sobre todo, que permita informarle y demostrarle al pueblo en que utilizó el estado sus recursos.

En esta parte me parece importante recordar el significado de la palabra ACCOUNTABILITY, La obligación, legal y ética que tiene un gobernante de informar al gobernado sobre cómo ha utilizado el dinero y otros recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos en beneficio del pueblo gobernado y no en provecho del gobernante.

2.1.1 Antecedentes

Para comprender los actuales mecanismos de control, es importante conocer su evolución, por lo que a continuación señalaremos los acontecimientos relevantes en la historia del control de manera breve:

2.1.1.1 Prehispánicos

En la época Prehispánica, el control en el reino de los aztecas fue el más representativo, se encontraba regulado por su derecho, por lo que nos parece importante señalar sus principales características.

Todas las provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias de la Corona, y los tributos consistían en animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que se les había prescrito. En una palabra, se pagaba tributo al Rey Azteca, de todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser de utilidad

Todas las contribuciones de las provincias y los despojos de la guerra, formaban aquella inmensa riqueza que constituía la Hacienda Pública y que tanto asombro causó a los españoles conquistadores.

Organización y control de la Hacienda Pública

La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl, éste tenía a su cargo la administración de la Hacienda Pública, cuidaba su distribución y buen empleo. Bajo él estaba el Hueycalpíxqui o calpíxqui mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpíxque menores le entregaban, y de llevar las cuentas de los libros respectivos. Los Calpíxque tenían a su cargo abrir los caminos, limpiar las calles y acequias y cobrar el tributo. Eran nombrados por el Señor Supremo y formaban un cuerpo bajo el mando del Hueycalpíxqui.

Fue a través de jeroglíficos como los aztecas llevaban una cuenta exactísima de las entradas de la Hacienda Pública, tanto por concepto de sus tributos como por los territorios conquistados. Así, en la nómina de cada uno de dichos territorios se les fijaban las cosas y cantidades de ellas que habían de tributar y cada ochenta días se entregaban al calpixqui, que cuidaba de remitir a México.

Ahora bien, el control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública correspondía, como ya hemos dicho, al Cihuacóatl, que cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con su autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por el bien del pueblo estaba determinado, lo que revela una gran progreso administrativo para aquellos tiempos y aquellas circunstancias.

Un mecanismo de control preventivo sobre los restantes funcionarios de la administración, y en especial sobre los jueces, lo constituía la selección cuidadosa de quienes debían impartir la justicia.

Con referencia al control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios, su implementación se llevó a cabo con penas rigurosas, acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en el reino de México. Tales penas iban desde simple amonestación hasta la muerte, si la falta era importante, existiendo también la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en el futuro, el trasquilamiento y el derrumbe de su casa.

Los mecanismos de control preventivo y represivo que se han consignado originaron un florecimiento de la justicia en el reino de México que admiró a los españoles conquistadores, al grado de que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacitaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos.²⁰

2.1.1.2 Época de la colonia.

La Corona Española siempre cuidó el funcionamiento de la Hacienda indiana, mediante la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaran. Fueron numerosas las medidas que a este respecto se tomaron, pudiendo afirmarse que el principio de administración conjunta o actuación colegiada constituyó, por sí solo, una garantía. A ésta deben agregarse las fianzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal del mismo nombre, las pesquisas, las residencias y las visitas.

El otorgamiento de fianza personal estaba regulado y era práctica acostumbrada para el ejercicio de los oficios.

²⁰ Lanz, Cárdenas José Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica 1993, 2ª ed. p.25-31.

El juramento era otra medida de garantía que se exigía a los oficiales reales al inicio de su gestión. Por él se obligaban a guardar secreto y a desempeñar bien y fielmente sus oficios.

Por lo que toca a los inventarios, uno se hacía de los bienes existentes en la caja en la toma de posesión, y otro de los bienes que poseía el oficial real al iniciar el desempeño de su oficio.

Los libros que con minuciosa reglamentación llevaban los oficiales reales constituyeron también una garantía de una correcta y fiel administración, los libros de cuentas eran examinados detalladamente en las operaciones normales de "toma de cuentas" y en las inspecciones giradas a las cajas.

Una garantía también generalizada fue que los bienes del rey se guardaran en un arca con varias cerraduras y llaves, que eran tres por lo general. De esta manera se trató de evitar la libre disposición de los fondos reales, ya que la caja sólo podía abrirse con el concurso de todos los que gozaban de ese derecho.

La rendición de cuentas, que fue otra de las garantías de la administración de Hacienda, se estableció en Indias desde el inicio de la colonización. Así, los primeros oficiales del fisco con nombramiento real recibieron la facultad de tomar cuentas a quien interinamente habían actuado en las expediciones de conquista.

Con la expedición de las Ordenanzas de 10 de mayo de 1554 se fijó un sistema único de toma de cuentas para todos los territorios indios. De conformidad con las Ordenanzas mencionadas, las cuentas deberían ser tomadas por el Presidente de la audiencia y los oidores y por el Gobernador con dos regidores y el escribano del consejo. La revisión, que era anual debía iniciarse al empezar el año y debería concluirse dentro de los dos primeros meses, con la advertencia de que de no concluirse por negligencia no les serían pagados sus salarios a los oficiales reales.

Los tribunales de cuentas de Indias creados por Felipe III mediante la ordenanza de 24 de agosto de 1605, constituyeron otro de los medios de la Corona para asegurar la rendición periódica de cuentas. Estos tribunales tuvieron sus asientos en las ciudades de Los Reyes México y Santa Fe. Sus atribuciones consistían en tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales y de los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cobradores de las rentas reales.

Las reformas políticas y administrativas del siglo XVIII

Con la llegada al trono de España de los monarcas de Borbón, se inició un período de reformas políticas y administrativas inspiradas en un sentido altamente centralizado, que tuvieron repercusión acusada en los territorios de las Indias.

Estas reformas introducidas por Carlos III en la Nueva España las constituyó la aplicación del sistema de intendencias, mediante la expedición de la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva

España de 1786. Con la creación de las intendencias, terminó el período de organización administrativa de los siglos XVI y XVII que se caracterizó por la autonomía de las distintas demarcaciones territoriales creadas con fines fiscales, y su dependencia directa de la metrópoli.

Bajo el nuevo sistema, los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores fueron sustituidos por doce intendentes y sus subalternos, encargados de las cuatro materias fundamentales: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra. Respecto al ramo de Hacienda, se encomendó su dirección y su manejo a la Intendencia General de Ejército y Hacienda.

Mecanismos de control sobre los demás funcionarios de la administración

Si bien es cierto que la Real Hacienda fue preocupación primordial de la Corona y, por lo tanto, se establecieron medios de control rigurosos para regular la actuación de los oficiales reales, también lo es que los demás funcionarios de la Administración estuvieron sujetos a diversos mecanismos de control, generales unos y específicos otros.

Las medidas tendientes a ejercer este control fueron:

Las instrucciones: órdenes precisas a las que debían ceñirse estrictamente en el desempeño de sus cargos.

El equilibrio de poderes entre virreyes y Audiencia. El hecho de que la Audiencia pudiera mantener correspondencia con la Corona, sin necesidad de autorización por parte del Virrey o del presidente de la Audiencia, incrementaba aún más la eficacia de este control sobre la actividad administrativa Virreinal.

La figura jurídica de la Real Confirmación: El deber de las autoridades coloniales de informar a la Corona

Visitas: Inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado.

El juicio de residencia de Indias: la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo. El juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento. En la primera de ellas, que era secreta, el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario y en la segunda, que era pública, se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios.

La adopción de diversas medidas en contra de los territorios conquistados por parte de la Corona española, encuentra su explicación en la necesidad de hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales. De nada hubiera servido las más perfectas creaciones legislativas y más sabias y bien intencionadas disposiciones sobre

el trato que debían recibir los indígenas, así como las reglas minuciosas para evitar la arbitrariedad, el abuso de poder, el enriquecimiento ilegítimo y la corrupción en general de los funcionarios coloniales si no se trataba de velar por su cumplimiento.²¹

2.1.1.3 Organización y Control de la Hacienda Pública en el México Independiente (1814- 1917)

La razón del estudio específico de la organización hacendaria y del control fiscal radica en que, durante el período que abarca este apartado no existió un órgano especializado de la Administración Pública del presupuesto, sino que dicho control estuvo a cargo de diversos órganos de la propia administración por lo que se impone analizar su organización y mecanismos referente a dicho control.

Un somero estudio del control en la organización financiera del país en el siglo pasado y en los tres primeros lustros del presente revela que el primer sistema implantado, en noviembre de 1824, se caracterizó por haberse centralizado la dirección y administración de la Hacienda Pública en el Secretario del ramo mediante el establecimiento del Departamento de Cuenta y Razón, al que se encomendó la contabilidad, formación de los presupuestos y de la cuenta anual; de la Tesorería General, como oficina receptora y distribuidora de los fondos públicos y responsable de observar los pagos que le mandara realizar el Ejecutivo; y de la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados, con la obligación de examinar y glosar la cuenta pública de cada año.

Posteriormente, en el año de 1830 se inició la desconcentración en la organización hacendaria, al atribuirse a la Tesorería, además de las funciones recaudadora y distribuidora, la relativa a la formación de la segunda parte de la cuenta general, o sea la de distribución, lo que trajo como consecuencia que la comisarías - oficinas regionales de recepción y distribución de las rentas federales- dejaran de presentar sus respectivas cuentas al Ministerio de Hacienda, y lo hicieran ante la citada Tesorería. Esta desconcentración se reforzó con la supresión del Departamento de Cuenta y Razón y con la creación, en 1831, de una Dirección General de Rentas, a la que se confirió la inspección de todos los ramos de la Hacienda Federal, la formación de la primera parte de la cuenta pública, esto es, la de valores, y la facultad de observar las órdenes de pago del Ejecutivo.

Por otra parte, en el primer lustro de los años cincuenta, las oficinas recaudadoras estuvieron sujetas a diversa direcciones generales, y las distribuidoras a la Tesorería General. Al suprimirse dichas direcciones en octubre de 1855, sus facultades fueron reasumidas por el Ministerio de Hacienda, el cual robusteció su intervención general sobre todos los ramos que integraban las rentas nacionales.

Esta situación prevaleció hasta 1861, en que las funciones de recaudación y distribución se confirieron a dos oficinas generales, subordinadas inmediatamente al Ministerio de Hacienda: la Dirección del Tesorero Federal y la Tesorería General. Tal organización, empero, sufrió modificaciones en agosto de 1867, al prevenirse que todas las oficinas generales de Hacienda

²¹ Lanz, Cárdenas José Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, 1993.2° ed. p. 32-79

dependerían en lo económico, administrativo y directivo del ministerio referido, quedando sujetas a la Tesorería en lo concerniente solamente a las atribuciones recaudadora y distribuidora.

En 1881 se organizó nuevamente la administración hacendaria, al establecerse las bases para la presentación de los proyectos de presupuesto de egresos e incrementarse las facultades de la Tesorería General concentrándose en éstas, además de las facultades de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y fincamiento de responsabilidades.

Finalmente, el 23 de mayo de 1910, por virtud de una nueva reorganización de la Tesorería, se limitaron sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes federales, y se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, a la que se asignaron las atribuciones contable y de glosa, sin duda por recordarse el principio de que deben ser distintas las oficinas que manejan fondos de las que llevan la contabilidad, separándose de esta manera las funciones que corresponden al cajero en toda administración: recaudar, custodiar y distribuir fondos y valores- de aquellas que son propias del contador: registro de operaciones y examen de la justificación y comprobación de las cuentas rendidas.

Si se considera que la Tesorería continuó desempeñando las labores de fiscalización y control preventivo, ya que la Dirección de Contabilidad y Glosa se ocupaba de llevar la contabilidad de la Federación, de dirigir la de las oficinas de esta última y glosar sus cuentas calificando la justificación, comprobación y registro de la operaciones practicadas; si se considera también, por otra parte que ambos organismos dependían de la Secretaría de Hacienda, se advierte que la reforma no constituyó un paso definitivo hacia el orden y la moralidad de la Administración y por tanto, hacia un efectivo control de las operaciones fiscales, dado el mencionado vínculo de dependencia, que impedía que tanto la referida Dirección General como la Tesorería tuvieran la autoridad suficiente para oponerse a las órdenes emanadas de la Secretaría de Hacienda.²²

2.1.1.4 El Departamento de Contraloría General de la Nación (1917-1932)

Al inicio de este período se da un momento en que el país estaba saliendo de una guerra civil que sentó las bases del régimen de la revolución y se iniciaba por tanto, un proceso de reconstrucción, lo que implicaba la necesidad de contar con un órgano dotado de la necesaria autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional. En respuesta a esta necesidad, fue creado el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, como un departamento especial, independiente de la Secretaría de Hacienda bajo las órdenes del Presidente de la República. Que comprendía todo lo relativo a la contabilidad de la Nación, contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública, Deuda Pública, y Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

²²Lanz, Cárdena José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica 1993, 2° ed. p 83-61

El establecimiento de la Contraloría obedeció, asimismo, a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario, a diferencia de los antiguos métodos, dentro de los cuales y frente a los actos consumados, no restaba otro recurso que la acción penal contra los infractores, sin que se previniesen oportunamente de las faltas o delitos.

Contraloría en el mismo nivel jerárquico que las demás secretarías y departamentos, no era ni superior ni inferior a ellos, sino simplemente tenía funciones distintas, formando, por tanto, una unidad dentro de la unidad que se llama poder Ejecutivo. Su ubicación en este último es hoy en día, como lo fue en su tiempo, tema de discusión. Sin embargo, si se toma en cuenta el alto grado de centralización y burocracia del Estado Mexicano a partir de 1910, se admitirá la necesidad de que un organismo del propio poder Ejecutivo que asegurara la correcta administración de la Hacienda y los caudales públicos, sin perjuicio claro está, de la función que a este respecto, en el control a posteriori, estaba encomendado a la Contaduría Mayor.

Por otra parte, la fiscalización a posteriori, ejercida por la Contaduría Mayor de Hacienda, había resultado ineficaz tanto para los propósitos técnicos de la contabilidad como para los de carácter político, que se traducían en responsabilidad de los manejadores de fondos por la falta de oportunidades en su ejercicio, debiéndose tomar en cuenta además, que el trasladar las facultades de Contraloría a la Contaduría Mayor de Hacienda, esto es a un órgano del Poder Legislativo, no sólo significaba coartar el derecho y la obligación del Ejecutivo de completar su funcionamiento para hacerlo lo más perfecto posible a través de un órgano de su propia organización, sino también el de hacer nulos los fines que perseguía la Contraloría, dado que el control que le fue encomendado era fundamentalmente de carácter preventivo, en tanto que el de la Contaduría era a posteriori.

Funciones

Conforme al Decreto Presidencial de 10 de febrero de 1926, que adicionó el artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, correspondían al Departamento de Contraloría las siguientes facultades:

Inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras dependientes del Gobierno Federal;
Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública;
Contabilidad de la Nación;
Control previo de los egresos del Gobierno Federal;
Deuda Pública; y
Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación

El 27 de octubre de 1932 tuvo lugar en la Cámara de Diputados la lectura de la iniciativa de ley, por la que el jefe del Ejecutivo proponía la reforma de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, en las partes correspondientes a la determinación y competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría. En otras palabras, la desaparición de este último y la reorganización de la secretaría mencionada para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la Federación, tanto respecto al manejo de fondos en sus diversas modalidades- recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas- como en cuanto a la fiscalización preventiva.

La reforma propuesta se hacía descansar en diversos errores que se suponía se imputaban al Departamento de Contraloría y que se afirmó que afectaban seriamente la regularidad funcional de la Administración Pública. Así, uno de ellos consistía en que el secretario de Hacienda había carecido de informaciones precisas, fidedignas y oportunas sobre el movimiento de fondos y valores que le permitieran orientar la política hacendaria del Gobierno, ya que sólo le habían sido proporcionados estados con considerables atrasos, los que por otra parte, tendían más a inducir al error que a orientar, debido a su escasa aproximación.

La falta de un órgano capacitado para determinar oportunamente si cada ejercicio fiscal se cerraba con déficit o superávit, era otro de los motivos invocados en la iniciativa de referencia. Se argumentaba, asimismo, que la marcha regular de las secretarías y departamentos administrativos se encontraban a tal grado afectada por la excesiva y rigurosa intervención de la Secretaría de Hacienda y de Contraloría que en ocasiones aquellas dependencias no podían desempeñar con oportunidad los servicios públicos a su cargo.

El ejecutivo afirmaba en forma categórica que los resultados obtenidos por el establecimiento de la Contraloría estaban muy lejos de corresponder a la finalidad deseada.

Otros estiman que la supresión del Departamento de Contraloría obedeció a motivos personales del presidente Abelardo Rodríguez y a futilidades de sus colaboradores - que Contraloría era un estorbo, que no servía, etc.- originadas por el rechazo a ser llamados a cuentas, de donde se suponen que Pani (Ing. Alberto Pani Secretario de Hacienda en 1932) se vio obligado a cumplir una orden del mandatario mencionado.

El 22 de diciembre de 1932 se suprimió el Departamento de Contraloría, de la Ley de Secretarías de Estado.²³

²³Lanz, Cárdenas José; La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, 1993, 2° de. p 167-301.

2.1.1.5 La Dispersión del Control (1933-1982)

La Secretaría de Hacienda se mantuvo como órgano único de control en un período de 14 años (1933-1947). La Secretaría de Hacienda concentró bajo su égida el haz de facultades que habían pertenecido a la institución a la que sucedía, mismas que la situaron nuevamente en un primer plano respecto a las demás dependencias del Poder Ejecutivo, lo que dio lugar a un sistema de control unitario, desde el punto de vista que fue uno el órgano que lo presidió.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, marcó el inicio de la dispersión del control, al privar a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades de control y conferirlas a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de nueva creación. Cuando el número de las entidades paraestatales iba en aumento y se les dio una regulación específica a través de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal de 1947, las atribuciones de la misma no se encomendaron tampoco de manera exclusiva a la Secretaría de Hacienda sino que de ellas participó también la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A estas dos dependencias se agregó la Secretaría de la Presidencia, creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, configurándose así un sistema triangular de control que operó hasta 1976.

La Secretaría de Programación y Presupuesto como Órgano Central de los Sistemas de Planeación y control (1977-1982)

Este período se caracteriza por las reformas de fondo que se dieron en la estructura de la Administración Pública con la Ley Orgánica de la Administración Pública; las Leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública así como la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto concebida como el eje y sustento de la Reforma administrativa.

A partir de 1977, la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto asumió el carácter de órgano central de los sistemas de planeación y control, al otorgársele la mayoría de las facultades que correspondían a la extinta Secretaría de la Presidencia y otras que eran competencia de la de Hacienda, Patrimonio Nacional e Industria y Comercio. Con las funciones asignadas, además, a las secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial y Comercio.²⁴

2.1.1.6 El Control Unitario y Sistemático (1983- a la fecha)

El control del ejercicio de la función administrativa tiene una gran importancia, por lo cual resulta indispensable sistematizar sus actividades y funciones, es decir, adecuarlas a los objetivos del mejoramiento de cada uno de los sectores económicos que conforman el sistema económico total, orientando el control a los propósitos del desarrollo.

²⁴Lanz, Cárdenas José Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económico 1993, 2ª ed. p 305-462.

Por lo anterior se precisaba la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de estado, para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública. Congruentemente con esta filosofía se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, añadiéndose el artículo 32 bis y creando dicha Secretaría, con facultades específicas, a partir de 1° de enero de 1983.²⁵

Este período se verá con todo detalle en el inciso 2.1.4. "Control Interno" (SECODAM).

2.1.2 Marco Jurídico

La función del control y evaluación gubernamentales, se encuentran sustentadas en diversos ordenamientos jurídicos comenzando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece la división de poderes y otorga distintas facultades a cada uno de ellos. La función de control y evaluación se ubica básicamente en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Las facultades que la Constitución otorga al poder Legislativo se encuentra en su Título III, Capítulo II, Sección III y concretamente aquellas relacionadas directamente con el control y evaluación en el artículo 73, fracción XXIV, y en el artículo 74, fracciones II, III y IV. En este último, otorga facultades exclusivas a la Cámara de Diputados entre las que se pueden mencionar:

Vigilar por medio de la comisión, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 110 y 111 de la Constitución.

Dado que la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, y que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, se debe mencionar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 29 de diciembre de 1978; así como su reglamento interior del 5 de agosto de 1988.

Por otro lado dentro del poder Ejecutivo la Constitución también define en su artículo 90 la existencia de una Administración Pública Federal que será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, siendo ésta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente.

²⁵ Ibid p. 465

Las facultades del Ejecutivo en materia de control y evaluación se encuentran sustentadas precisamente en la Ley Orgánica antes mencionada, destacando por su importancia el artículo 32 bis, donde atribuye sus funciones y facultades a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.²⁶

Asimismo el control y evaluación gubernamentales se encuentra sustentado entre otras en las siguientes disposiciones jurídicas:

Ley de Planeación
Ley Federal de las Entidades Paraestatales
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Reglamento interior de la SECODAM

2.1.3 Situación actual.

En la Administración Pública Mexicana existe un órgano de control interno y otro externo, para identificar cada uno de ellos es importante tomar en cuenta lo siguiente:

Existe un control que por su naturaleza, es exógeno a la función del poder ejecutivo, porque está destinado precisamente, al seguimiento financiero-operativo y evaluación "ex post" de dicha función, este control no es, pues, componente sino superposición, sin interferencias, a la gestión pública.

Por lo tanto, si denominamos interno al control concomitante con la gestión del estado (recordemos que la definición clásica, dirigir tiene también, entre otros significados, el de controlar) y el externo, el que va dirigido a examinar y evaluar independientemente dicha gestión, habremos introducido el esquema, hoy en día aceptado en la teoría y práctica de la gestión en el sector público, que reconoce una red de controles internos y un control externo. Donde podemos identificar a la SECODAM como el órgano de Control Interno Gubernamental y a la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano externo.

Se ha generalizado la idea de que el control que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda se duplica con el que ejerce la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; sin embargo, la principal diferencia entre ambas se deriva del momento en que realizan sus funciones, ya que la Contaduría Mayor de Hacienda examina la Cuenta Pública del año anterior, es decir, efectúa una revisión a posteriori, mientras que la Secretaría de Contraloría desarrolla sus funciones durante el ejercicio en curso y de manera continua. Además, como ya se mencionó, la Contaduría Mayor apoya a la Cámara de Diputados, esto es, al Poder Legislativo, en tanto que la Secretaría de Contraloría lo hace al Ejecutivo Federal.

²⁶ Dávila Guzmán, Miguel Ángel, Auditoría Comprehensiva un moderno concepto en la auditoría gubernamental. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. la. ed. 1991, p.p. 32-33

A continuación, señalamos la división de poderes del Gobierno Federal y los órganos de control de cada poder; donde se puede considerar a la luz de los comentarios anteriores, como el órgano de control interno del poder ejecutivo a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y como órgano externo al poder ejecutivo a la Contaduría Mayor de Hacienda. (ver anexo 1)

2.1.4 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

2.1.4.1 Antecedentes

Las funciones globalizadoras en el área administrativa del Gobierno Federal han sido, identificadas en numerosos estudios y tratados sobre la administración como las "siete funciones cardinales administrativas", consistentes en la planeación, programación, presupuestación, administración del personal, estuvieron adscritas, en el ámbito nacional o federal, a la Secretaría de Hacienda durante un lapso muy prolongado de nuestra historia, como ya se comentó en los antecedentes del control gubernamental.

A partir de 1947 la Secretaría de Hacienda empezó a compartir algunas de sus funciones con la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, sistema dual que funcionó hasta 1958.

Posteriormente en 1959, se modificó este sistema para convertirlo en un triángulo con la intervención; en las siete funciones específicas, de la Secretaría de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

En diciembre de 1976, como parte de la reforma administrativa planteada por el Gobierno Federal, se consideró la modificación de las estructuras de la administración pública, con la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública, leyes por las que se mantuvo el sistema triangular de globalización, pero se sustituyó a la Secretaría de la Presidencia por la de nueva creación, la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de planeación y control, dependencia con amplias facultades, pues abarcó importantes funciones que tradicionalmente había venido desempeñando la Secretaría de Hacienda, tales como las de planeación programación y presupuestación administración de personal, control y evaluación.

Este nuevo triángulo globalizador, integrado por las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio y Fomento Industrial, se desempeñó hasta diciembre de 1982.

Al crearse en 1982, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se le asignaron importantes funciones de control y evaluación, como órgano unitario de control

interno que concentró no sólo los controles que se encontraban adscritos a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sino también los que estaban dispersos en otros órganos del Estado. De esta manera quedaron repartidas las funciones globalizadoras de mérito entre las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación. Diez años después, en febrero de 1992, se volvió a modificar el sistema, pues, por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo desempeño había sido activo y trascendente durante 15 años, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reasumió la casi totalidad de las funciones. Con ello, el sistema globalizador administrativo cambió de triangular a binario quedando integrado ahora por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría de la Federación, sobre la primera recayeron las funciones principales de planeación, y programación, presupuesto, administración de personal y financiamiento y fiscalización, y sobre la segunda el control y la evaluación.²⁷

2.1.4.2 Creación

Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el diario oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1° de enero de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a la que con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden de control, de carácter normativo de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Concretamente en el artículo 32 bis, adicionado a la propia ley en la forma antedicha, se le confirió, a través de dieciocho fracciones, el despacho de los asuntos concernientes a las funciones mencionadas.

Esta Secretaría, al surgir a la vida pública del país con criterio de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el departamento de Contraloría que fungió de 1917- 1932, y aún cuando en sus funciones se otorga gran relevancia al control preventivo, no obstante se tomaron las medidas pertinentes para no incurrir en defectos del control previo excesivo que pudieran constituir de algún modo un obstáculo para el desarrollo eficiente de la administración pública.

Su creación forma parte en lo administrativo, de la instrumentación de acciones del gobierno Federal respecto a la tesis de la renovación moral de la sociedad y su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales, para cuyo efecto se le otorgaron amplias facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Carta Magna.

²⁷ Lanz, Cárdenas José Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica 1993, 2° ed. P 567-568.

La creación de esta Secretaría no relevaba a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor, y lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría es establecer una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que constituye el órgano central de control en la Administración Pública, quedó en esa virtud instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental y, a fin de tener un concepto de lo que significa el control administrativo en el sector público mexicano, resulta pertinente a modo de semblanza de este órgano del Estado, hacer hincapié respecto a sus objetivos, funciones y estructura orgánica.²⁸

2.1.4.3 Objetivos

-Dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos, y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectuara con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.

-Lograr que los recursos destinados a dicha función se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.

-Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollara, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública, llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral requerida por el país.

-Obtener que se reforzara el Sistema Nacional de Planeación con la introducción de una instancia correcta de control; y

-Velar porque a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y control tan parciales como superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales, en detrimento de la atención que en esencia corresponde a toda la función pública.

²⁸ Lanz, Cárdenas José Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica 1993, 2ª ed. P 494-496

2.1.4.4 Funciones

Para corresponder a las razones de su motivación y a los objetivos antes señalados, la Secretaría de la Contraloría fue investida de una amplia gama de funciones, susceptibles de ser clasificadas en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación, y de control de responsabilidades de los servidores públicos.

Funciones de normatividad

- Planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.
- Expedir normas de control para la Administración Pública Federal.
- Opinar , previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y valores que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además de sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias.
- Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.
- Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditoría interna y externas.
- Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública; y
- Expedir normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la presentación oportuna y cabal de sus declaraciones sobre situación patrimonial.

Funciones de vigilancia y fiscalización

- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal.
- Practicar auditorías financieras, legales, de operación, de control de gestión, y de fondos y valores.
- Revisar, inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.

- Designar a los auditores externos en las entidades de la Administración Pública Federal y regular y controlar su actuación.
- Designar y proponer a los comisarios públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector paraestatal.
- Aprobar la designación de los titulares en las contralorías internas de la dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y vigilar su funcionamiento, al igual que la adecuación a las normas de control interno que hubiere previamente establecido; y .
- Verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos.

Funciones de evaluación

- Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Evaluar el manejo y aplicación de los recursos federales, transferidos o coordinados, en las entidades federativas y municipios.
- Investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal; y
- Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos.

Funciones de control de las responsabilidades de los servidores públicos

- Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre actuación de los servidores públicos y en su caso turnarla a las dependencias a las que corresponda.
- Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.
- Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competan, y en su eventualidad turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas, para la aplicación de sanciones.
- Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos.
- Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan en los términos de ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.
- Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentar declaraciones de bienes,

para los efectos de la separación del cargo del servidor público incumplido, y

- Previa la investigación y en su eventualidad práctica de las auditorías que corresponda, denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos y sus gastos y bienes.

2.1.4.5 Estructura Orgánica.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia del Ejecutivo Federal, inició propiamente su vida institucional a través de la expedición de su Reglamento interior, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983, con vigencia a partir del día siguiente, quedando estructurada con un titular del ramo, las Subsecretarías "A" y "B", la Coordinación de General de Comisarios y Delegados en el Sector Público, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna, las Direcciones Generales de Comunicación Social, de Planeación, Jurídica, de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de Operación Regional, de Control, de Auditorías Externa, de Auditoría Gubernamental, de apoyo técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, de Análisis y Evaluación, de Servicios Administrativos y de Programación, Organización y Presupuesto, así como las unidades subalternas y las delegaciones regionales o estatales que se establecieran por acuerdo del titular de la Secretaría. (Ver anexo 2 Organigrama de la Secretaría durante su primera etapa)²⁹

2.1.4.6 Ajustes relevantes de Control de la Administración Pública en 1986-1994.

En esta parte se señalarán los cambios más relevantes que se dieron en el sistema de control gubernamental en el período 1986-1994, período anterior a la transformación en SECODAM, los mencionados cambios se originaron como parte del proceso dinámico de la administración pública, y se señalan a continuación:

- Cambios en el marco normativo.
- Desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto
- Reformas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.
- Institución de la Contraloría social.
- Modificaciones dentro de la Secogef con base a la experiencia de su ejercicio desde 1983.

²⁹ Lanz, Cárdenas José Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica 1993, 2° ed. P 497-499

Cambios en el marco normativo.

No se puede pretender un correcto control si las autoridades que lo ejercen no fundamentan y motivan sus actos en los imperativos establecidos en el orden legal, los cambios que se han producido, dentro del período tratado, en los sistemas, procedimientos, programas y órganos de control interno, han requerido constantes y numerosas reformas legales que han conformado su marco normativo de control; dentro de los cuales podemos señalar los que en nuestro punto de vista tuvieron un efecto en los sistemas de control:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992. En esta reforma, de manera trascendente para los sistemas de control, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, por su fusión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con algunas otras incidencias en cuanto a las facultades que quedaron adscritas a otras secretarías de Estado.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Reforma publicada en el Diario Oficial de 11 de enero de 1991, por la cual se modificó el artículo 47 al agregarse la fracción XXI, para establecer la obligación de los servidores públicos de proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

Reformas publicadas en el Diario Oficial de 21 de julio de 1992, por cuanto a que se estableció la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como autoridad para aplicar la ley; se hicieron algunas precisiones sobre el juicio político, modificándose específicamente los procedimientos del artículo 12, se determinó lo relativo a los órganos y sistemas en materia de responsabilidades que debían instrumentar el Poder Legislativo y el Poder Judicial, y se dieron algunas normas de ajuste en cuanto a las resoluciones administrativas que determinarían responsabilidades; así como en lo concerniente a las declaraciones patrimoniales.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Este reglamento, de nueva creación, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 1990, con el objetivo fundamental de explicar el cumplimiento de las normas establecidas en la ley relativa, para la existencia, organización funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Nuevo reglamento publicado en el Diario Oficial de 16 de enero de 1989, que abrogó el anterior del 19 de enero de 1983, modificando las estructuras y los órganos de esta secretaría.

Reforma publicada en el Diario Oficial del 26 de febrero de 1991, la cual agregó a dicho cuerpo normativo para crear en su artículo 17 Bis la Dirección General de Contraloría Social y conferirle sus atribuciones.

Reforma publicada en el Diario Oficial del 27 de julio de 1993, por la que, entre otras modificaciones, se suprimió la Unidad de Comisarios y se introdujeron variantes respecto a las atribuciones de las direcciones generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de Operación Regional, de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de Auditoría Gubernamental. (Ver anexo 3)

Desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto fue creada y previstas sus funciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976 con facultades importantes y específicas en la Ley de Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública.

Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, sus funciones quedaron atribuidas en su mayoría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de la reforma al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente a partir del 22 de febrero de 1992.

Reformas al Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la propia reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de Julio de 1992, se hicieron diversos ajustes relacionados con el sistema de las responsabilidades administrativas, los que fueron motivados por problemas originados por su aplicación cotidiana por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y por las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.³⁰

Se instituye la Contraloría Social

Resulta claro que en lo que toca a la Contraloría Social, instrumento moderno de vinculación con los medios de control de que disponen el Estado, se pretende corresponsabilizar a la ciudadanía, a fin de estimular su iniciativa y capacidad para intervenir de manera activa en la que más convenga a su bienestar y desarrollo.

Dentro de los sistemas establecidos a partir de las reformas al Régimen de Responsabilidades en el año de 1983, particularmente en lo dispuesto en la Ley Federal de

³⁰ Lanz, Cárdenas José Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica 1993, 2ª ed. P 558-590

Responsabilidades de los Servidores Públicos que en su artículo 49 establecía la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública de establecer unidades específicas, a las que el público tuviera acceso, para que cualquier interesado pudiera presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con la obligación específica de la Secretaría de la Contraloría de establecer las normas y procedimientos para que las instancias del público fueran atendidas y resueltas con eficiencia, se advierte el antecedente inmediato de esta nueva institución de la Contraloría Social, previniendo un canal adecuado de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno como medio concreto y específico de control y vigilancia.

Igualmente, se consignaron y previnieron de manera concreta, tanto en la propia Ley de Responsabilidades como en las leyes de Obra Pública y de Adquisiciones, la regulación pormenorizada de la tramitación de inconformidades por posibles irregularidades en la celebración y asignación de acuerdos, convenios o contratos en materia de obra pública, adquisiciones, enajenación de bienes muebles e inmuebles.

Dentro de la estructura inicial de la Secretaría de la Contraloría se adscribió esta responsabilidad a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la que se hizo cargo de la clasificación y seguimiento de las denuncias e inconformidades de la sociedad civil, con lo que se generó, a partir de 1984, una coordinación específica, y se dio un sistema nacional de quejas, denuncias e inconformidades.

Con estos antecedentes, bajo las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, como una parte de la modernización de la administración pública, a partir de 1989 se instrumentaron acciones para estrechar la comunicación con los sectores sociales, a fin de hacer activa su presencia en los sistemas de control, diseñándose lo que ahora se denomina de manera institucional la Contraloría Social, que hizo posible, en el año de 1991, la reforma al reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, para crear la Dirección General de Contraloría Social, con facultades específicas en este importante renglón de la modernidad, a fin de fortalecer la actuación de la sociedad civil en la vigilancia y control de las responsabilidades de los servidores públicos federales³¹.

Modificación a la SECOGEF de 1983 a 1994, con base a la experiencia de su ejercicio.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creadas por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre de 1982, al adicionársele el artículo 32 Bis, ha venido experimentando transformaciones en su composición orgánica y operativa, determinadas por orientaciones generales y específicas para atender diversas necesidades administrativas. Dichas transformaciones han mantenido congruencias con las atribuciones que desde un principio se le confiaron.

No ha registrado variaciones substanciales en el plano legislativo ni en sus competencias originales pues las sucesivas reformas a la citada Ley Orgánica de la

³¹ Ibid. p. 622-623

Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial del 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, no tuvieron el propósito de otorgarle facultades adicionales ni suprimirle las que ya tenía.

Empero, en su regulación interna, las modificaciones orgánicas y operativas de esta dependencia han reflejado la necesidad de hacerlas compatibles con los requerimientos de actualización que plantea una actividad administrativa de control en proceso de permanentes modificaciones.

2.1.4.7 Transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Dic. 94)

"Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; normar la política de adquisiciones; ejecución de obra pública y política inmobiliaria, además de autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las estructuras orgánicas son entre otras, las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), conforme a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta dependencia, de nueva configuración, absorberá, además, aquellos asuntos que fueron responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La SECODAM, de acuerdo al decreto de reformas y adiciones a esta Ley, publicados en el Diario oficial de la federación el 29 de diciembre de 1994 y puesto en vigor a partir del día siguiente, se constituye en promotora del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

Por lo anterior, la SECODAM asume facultades más precisas para modernizar la APF y establece normas, políticas y lineamientos en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas del Gobierno Federal.

En cuanto a política inmobiliaria, la SECODAM tiene como responsabilidad la administración de los inmuebles de propiedad federal, la conducción de la política inmobiliaria de la APF, excepto cuando se trate de playas, zonas federales marítimas o terrestres, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas, por ello llevará el registro de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

Entre las atribuciones destaca que la Secretaría puede designar a sus delegados ante las dependencias y órganos desconcentrados y comisarios en órganos de gobierno, quienes son los encargados de dar seguimiento a la gestión y control gubernamentales; adicionalmente, las dependencias y entidades federales someterán a la opinión de la SECODAM el nombramiento de los titulares de las áreas de control interno.

Los recursos humanos que conducirán de la manera adecuada los procesos de descentralización, desconcentración y modernización administrativa, son un asunto de vital

importancia para la SECODAM, pues tiene además la responsabilidad de apoyar el desarrollo del personal al servicio del Estado.

Esta Secretaría mantiene las facultades para organizar y coordinar El Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la APF y vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Federación, así como vigilar el ejercicio de los recursos de la federación que se transfieren a las entidades federativas por medio del Convenio de Desarrollo Social.

Asimismo, conserva la facultad de conocer e investigar la conducta de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, además de recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y verificar su contenido.

La SECODAM también atiende las quejas e inconformidades que presentan los particulares con motivo de convenios y contratos que celebren con las dependencias y entidades de la APF, salvo en los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes. La Secretaría, además, impulsa la participación de la ciudadanía en la vigilancia y control del desempeño gubernamental mediante la contraloría social.³² (anexo 4)

³²Gaceta, SECODAM N° 1, Organó de comunicación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Mayo de 1995

2.1.5 La Contaduría Mayor de Hacienda

2.1.5.1 Antecedentes

Se encuentra su antecedente primario en el Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes españolas en el año de 1453, como órgano con funciones de inspección de las cuentas de la hacienda real.

Años más tarde, en 1524, y con la mira de mantener una vigilancia constante sobre los gastos del conquistador Hernán Cortés, pero especialmente sobre los ingresos que venía percibiendo, los reyes españoles tomaron la decisión de crear en la Nueva España un Tribunal Mayor de Cuentas con facultades específicas y estrictas.

El mencionado Tribunal Mayor de Cuentas mantuvo durante tres siglos, de la Colonia a la Independencia, las funciones de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública, hasta poco antes de la Constitución federalista de 1824, misma que vino a facultar al Congreso para expedir un decreto "Sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública" por el que se determinó suprimir el Tribunal Mayor de Cuentas, creándose la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia de la Cámara de Diputados y cuyas funciones consistirían en practicar el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

La llamadas "Siete Leyes," promulgadas en 1836, abrogaron la Constitución de 1824 y pese a su marcada ideología absolutista preservaron con sus mismas funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización política y administrativa del país.

En 1843 las "Bases Orgánicas" erigidas en normas constitucionales fijaron facultades al Congreso para vigilar los gastos públicos y, con fundamento en ellas, se expidió el decreto de 16 de diciembre de 1853 con cuyas disposiciones se pretendió constituir prácticamente el restablecimiento del Tribunal Mayor de Cuentas, con determinación de que la Contaduría Mayor de Hacienda quedaría como órgano adscrito a su jurisdicción.

La expedición de la Constitución de 1857, permitió que con base en su artículo 72 se expidiera un decreto que abrogaba el que devolvió vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas, restableciéndose la Contaduría Mayor de Hacienda con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la Hacienda Pública del país.

Una década de luchas civiles hizo nugatoria la acción de la Contaduría, no siendo sino hasta 1867 cuando reinicia sus actividades, ampliadas por el ordenamiento referente a la "Presentación de los Proyectos del Presupuesto" que la facultaron para glosar la cuenta de la Tesorería y dentro de ella, la de todas las oficinas, empleados o agentes que manejaran caudales federales.

En 1904 se promulga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En 1937 se expide una nueva Ley Orgánica de la Contaduría, abrogando la anterior y determinando en su artículo 1° que sus facultades consistirían en el examen de la cuenta anual que debía presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción XXVIII del Artículo 73 de la Carta Magna.

El 29 de diciembre de 1978, se publica en el Diario Oficial de la Federación la vigente Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Posteriormente, el 14 de mayo de 1980 aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el reglamento que determina el ámbito de competencia y la organización de la Contaduría Mayor. Finalmente el 5 de agosto de 1988, se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo reglamento interior para la Contaduría Mayor de Hacienda que abroga al anterior.

2.1.5.2 Marco Jurídico

Son los siguientes ordenamientos jurídicos los que establecen, sustentan y regulan la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 73, fracción XXIV, Artículo 74, fracciones II, III, IV.
Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

Reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.
Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1988.

2.1.5.3 Atribuciones

Las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, las encontramos en el artículo 3° de su Ley Orgánica, que dice:

"La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

I Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

a).- Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a la Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública y demás ordenamientos aplicables en la materia;

b).- Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

c).- Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y

d).- Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

II Elaborar y rendir:

a).- A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:

1) Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

2) Los resultados de la gestión financiera;

3) La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

4) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

5) El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares; y

6) El análisis de las desviaciones presupuestales;

b).- A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo.

III Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la administración pública paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente.

IV.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente.

V.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

VI Solicitar a los auditores externos de las entidades, copia de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que estimen pertinentes.

VII Establecer coordinación en los términos de esta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios de ingreso y del gasto público.

VIII Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

IX Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y

X Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.^{33 34}

³³ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

³⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, 1993, 2a. ed. p 525-545.

2.1.5.4 Estructura Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece en su artículo 2° la forma de organización de la misma.

" Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores; Subdirectores; Jefes de Departamento; Auditores; Asesores; Jefes de Oficina, de Sección, y trabajadores de confianza y de base que se requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados."

Su estructura específica se establece en el artículo 2° de su reglamento interior, y a continuación presentamos el organigrama de la Contaduría Mayor de Hacienda (Ver anexo 5)

2.1.6 Iniciativa de creación de la Auditoría Superior de la Federación.

En los puntos anteriores de este capítulo hemos observado que México cuenta con dos importante e históricos órganos de control gubernamental que son: La Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin embargo la sociedad al finalizar el sexenio anterior y principios del actual ha enfatizado un reclamo sentido y constante respecto a los resultados de dichos órganos, lo que ha motivado por una parte, que el gobierno federal emprenda una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno, y una clara y oportuna rendición de cuentas por parte de los servidores públicos (ver anexo 6)

Al respecto, es preciso reconocer también que, independientemente del progreso en los órganos y mecanismos de fiscalización en México, existen hoy en día importantes limitaciones y nuevas exigencias en esta materia. Algunas de ellas parten de la propia naturaleza de los órganos; de las modernas responsabilidades del Estado, que requieren atribuciones expresas de fiscalización; de la mayor oportunidad que se exige a los órganos de control; de las tendencias modernas que han ampliado el ámbito de la supervisión más allá de la verificación del apego a la normatividad y las normas contables, hacia una mayor evaluación de la gestión y de los resultados; así como las relativas a una más transparente y puntual rendición de cuentas por parte de las unidades o entidades administrativas y de los servidores públicos y finalmente, de la necesidad de una mejor articulación entre el control externo, que enfatiza la función correctiva, y el de carácter interno, que por su naturaleza se dirige principalmente a las decisiones preventivas.

Para emprender la mencionada reforma al esquema de control y supervisión, la SECODAM recogió y examinó las principales críticas, inquietudes y planteamientos propositivos formulados en los foros de consulta popular por muy distintos sectores de la población en torno a los órganos actuales de fiscalización de la gestión pública en nuestro país,

lo cual quedo plasmado en el punto 3.9.3 Sistema de control y rendición de cuentas del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; asimismo se estudió la vasta experiencia que existe en este tema en México y a nivel internacional.

Como resultado de lo anterior en noviembre de 1995, el Presidente de la República con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley para la creación de la auditoría superior de la Federación.

La mencionada iniciativa, en nuestro punto de vista, es muy importante para el control gubernamental, por lo que a continuación presentaremos algunas consideraciones que se tomaron en cuenta para la elaboración de la mencionada iniciativa, así como los planteamientos que este documento contiene.³⁵

Limitaciones más relevantes que presentan los actuales órganos de control gubernamental:

Contaduría Mayor de Hacienda

- Limitación a la revisión de la Cuenta Pública.
- Limitaciones normativas, de investigación y fincamiento de responsabilidades.
- Extemporaneidad de resultados de su revisión.
- Sin garantía legal plena en su autonomía de gestión .
- Denominación confusa.
- Poca visibilidad ante la población.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

- Dependencia del ente fiscalizado.
- Problemas de credibilidad por ser un órgano de autocontrol.
- Falta de difusión de resultados.
- Percepción de duplicación de funciones.
- Generó expectativas incongruentes con su naturaleza.
- Mayor visibilidad que el ente de control externo (situación inversa a la de otros países)

Limitaciones del sistema de fiscalización

- Situación inversa entre control interno y externo a la que prevalece a nivel internacional

³⁵Gaceta N° 7 de la SECODAM Noviembre y Diciembre de 1995 y de su documento anexo (Iniciativa de la Ley Creación de la Auditoría Superior de la Federación)

- Carencia de un auténtico órgano de fiscalización superior
 - Resultados poco visibles y poco reconocidos por la población.
- Ejercicio fragmentado y poco articulado de fiscalización.
- Reproducción de este esquema en las entidades federativas.³⁶

La experiencia internacional

- A nivel internacional, e independiente de su régimen de gobierno -parlamentario o presidencial- los más de 30 países estudiados de la OCDE, América Latina y Asia cuentan con un órgano de fiscalización superior. (ver anexo 7)

Características de los órganos de fiscalización superior

- Encabeza el sistema de control y vigilancia de la función pública.
- Entidad ampliamente conocida por la población y con fuerte peso moral.
- Con facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones.
- Independencia respecto al Poder Ejecutivo.
- Autonomía de gestión.
- Designación de sus autoridades con intervención de dos poderes.
- Cuidadoso perfil y carácter imparcial de sus integrantes.
- Inamovilidad de sus autoridades, salvo por faltas graves, previstas por la Ley.

³⁶Control Gubernamental . Memoria de la Reunión Nacional de Contralores Estados- Federación 23 y 24 de Noviembre de 1995, Año IV N° 8 , publicación de la Secretaría de Contraloría del Estado de México y la SECODAM, p.p.19 a 28

Tendencias recientes de los órganos superiores de fiscalización

- Fortalecimiento de su autonomía técnica y de la imparcialidad de sus integrantes.
- Mayor acercamiento a la sociedad.
- Ampliación de sus funciones tradicionales:³⁷

Planteamiento de la iniciativa

La iniciativa propone reformar los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política mexicana para crear un órgano superior de auditoría de la Federación que, como auxiliar de la Cámara de Diputados, se encargaría de fiscalizar el ingreso el gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de todas las entidades públicas federales.

En el artículo 73 se facultaría al Congreso para expedir la ley que regule la organización de la Auditoría Superior de la Federación, así como las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal.

En el artículo 74 se establecería el apoyo que continuaría brindando el órgano a dicha Cámara en la revisión de la Cuenta Pública y se sustituiría el texto actual que determina un plazo fijo para la entrega de la Cuenta, por otro que establece que será la ley la que señale, sin perjuicio de que con anterioridad se presenten informes parciales previos que permitan una revisión más oportuna. Esta disposición se debe relacionar con el nuevo texto propuesto para el artículo 79, el cual dispone que el informe final de la revisión de la Cuenta y de la actividad financiera se llevará cabo al año siguiente del ejercicio fiscal respectivo y no dos años después, como ocurre en la actualidad.

Al artículo 78 se le adicionaría el texto del actual artículo 79 para que en una sola disposición esté comprendido todo lo relativo a la Comisión Permanente, y de esta manera se abriría un espacio para la regulación del órgano cuya creación se propone.

Entre las principales características del órgano de auditoría que propone la iniciativa podemos señalar las siguientes:

Su objeto de fiscalización sería toda la actividad financiera de los Poderes de la Unión y las entidades públicas federales, respecto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de los fondos federales, que incluyen el patrimonio de la nación y de las entidades públicas.

³⁷ Ibid

Para alcanzar su objetivo, se propone garantizar la plena independencia respecto al ente fiscalizado, la autonomía técnica en el desempeño de su función y la protección jurídica frente a eventuales interferencias.

El órgano tendrá la facultad de determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones. Es éste uno de los cambios más importantes, que le darán independencia del Poder Ejecutivo. Esto no será obstáculo para que pueda solicitar auxilio de dicho Poder, no sólo para coordinar sus labores de fiscalización, sino también para la aplicación, por parte de las autoridades fiscales, del procedimiento de ejecución y cobro coactivo de las responsabilidades que finque como indemnización por daños y perjuicios al erario federal y al patrimonio de las entidades públicas, para no duplicar estructuras y costos. El órgano podrá solicitar directamente al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal en caso de encontrar ilícitos en sus investigaciones.

Asimismo, se prevé que el órgano superior de auditoría esté administrado y dirigido por un cuerpo colegiado de auditores generales de reconocida honorabilidad, capacidad profesional, experiencia técnica e independencia, quienes, designarán entre ellos a su presidente y como ocurre en la mayor parte de los países que cuentan con este tipo de órgano, deberían ser seleccionados mediante un proceso abierto en el que participen los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Debe preverse que la independencia de los titulares del órgano colegiado no se vea afectada por los procedimientos para su sustitución. Con este fin, se propone que además de que su designación sea escalonada, sólo puedan ser removidos cuando en los términos de la ley incurran en responsabilidad administrativa, política o penal y, como consecuencia, se les apliquen los juicios y procedimientos que para tales situaciones se prevén en los artículos 110 y 111 y demás aplicables del Título Cuarto de la Constitución y que se dé a los titulares similares garantías de permanencia que se otorga a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la modalidad de que su duración en el cargo será la que determine la ley.

La ley deberá determinar los procedimientos específicos para que los resultados de la gestión de la Auditoría Superior se hagan del conocimiento del Congreso, así como de la opinión pública. La amplia difusión de los resultados será la principal garantía a la población de la imparcialidad y certeza de su labor.

Respecto a la revisión de la Cuenta Pública, se propone que la Auditoría Superior de la Federación continúe con las labores que viene realizando la Contaduría Mayor de Hacienda, con lo cual se aprovecharán los logros y experiencias que tiene esa institución republicana. Al igual que lo hace ésta, deberá presentar, pero en forma más oportuna, un informe de resultados a consideración de la Cámara de Diputados, a través de la comisión que se señale en la ley para llevar una relación funcional con el órgano. Para avanzar en esta materia, se propone que el Poder Ejecutivo presente información y documentación parcial que permita iniciar la revisión de la Cuenta con mayor anticipación.

2.2 El Control Gubernamental en los Estados Unidos

Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos (General Accounting Office, GAO) es una oficina independiente, no política, del Poder Legislativo. En los últimos años ha incrementado sus independencia con respecto al Congreso. El Presidente nombra, con la aprobación del Senado, al Contralor General, quien permanece en su cargo por un período de 15 años. Este órgano reporta al Congreso o a los Comités del Congreso. Entre sus funciones está la de auditar todos los departamentos federales, y agencias gubernamentales. Realiza seguimiento de los programas del gobierno federal, y las operaciones asignadas por el Congreso. Presenta recomendaciones para hacer más eficientes y eficaces las acciones del gobierno.³⁸

Actividades

La responsabilidad fundamental de la GAO es apoyar al Congreso. Para cumplir con este objetivo lleva a cabo una serie de actividades y servicios de los cuales los más notables son las auditorías y evaluaciones de programas y operaciones gubernamentales. La mayoría de estas revisiones son realizadas a solicitud del Congreso.

La GAO también responde a peticiones de miembros en lo individual cuando es posible. Las actividades se inician en la atención de compromisos hechos con Comités del Congreso y algunas otras revisiones son requeridas específicamente por ley. Finalmente algunos trabajos son emprendidos independientemente de acuerdo a responsabilidades legislativas básicas de la GAO.

La habilidad para auditar prácticamente cualquier función gubernamental requiere de un staff multidisciplinario, capaz de llevar a cabo tareas cuando y donde sea necesarias. El staff de la GAO tiene experiencia en varias disciplinas como Contaduría, Leyes, Administración de empresas, Economía, Ciencias físicas y Sociales, y otras más.

La GAO está organizada de tal manera que los miembros del staff se concentren en áreas específicas, permitiéndoles desarrollar un nivel detallado de conocimientos. Cuando las tareas requieren de experiencia especializada no disponible dentro de la oficina, se contratan consultores externos que asesoran al staff.

Política de manejo de información contable

La GAO asegura que el Congreso disponga para su uso preciso y completo de la información financiera necesaria, para lograr esto la oficina:

³⁸ Gaceta SECODAM. Agosto de 1995. Documentos. Órganos de Control y Auditoría en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico(OCDE) p.3y4. citada por Normas de auditoría gubernamental GAO emitido por la Comisión permanente de contralores Estados- Federación. México.

Emite principios contables y estándares para la rama ejecutiva

Asesora a otras agencias federales en aspectos de políticas fiscales y procedimientos referentes al tema,

Emite estándares para auditar y evaluar programas gubernamentales.

Además el Contralor General, la Tesorería y el Director del departamento de dirección y desarrollo de presupuesto desarrollan información estandarizada y sistemas de procesamiento de datos.

La GAO provee de varios servicios legales al Congreso, en respuesta a las peticiones hechas por los Comités y miembros, el Contralor General provee en asuntos de asesoría legal referente a programas gubernamentales, como resolver protestas de ofertas que retan a la decisión de contratos, asesorando agencias gubernamentales en la interpretación de leyes que gobiernan el gasto de fondos públicos, y en la adjudicación de demandas para y en contra del gobierno.

EL staff entrenado de investigadores de la GAO conduce investigaciones especiales y asesoran auditores y evaluadores cuando localizan una posible conducta negativa civil ó criminal. Cuando es necesario la GAO refiere los resultados de sus investigaciones al departamento de justicia y a otras autoridades de justicia.

La GAO tiene varias formas para comunicar los resultados de su trabajo, el tipo de informes depende de los objetivos del trabajo y en las necesidades del usuario. Los tipos de informes incluyen testimonios, resúmenes orales y reportes escritos. Virtualmente todos los reportes de la GAO están disponibles.

Una relación de los informes liberados por la GAO es entregada mensualmente al Congreso, sus miembros y comités, copia de los informes son también proporcionados a partidos, congresistas, interesados federales y estatales, locales, gobiernos foráneos, miembros de la prensa, facultades, colegios, bibliotecas y organizaciones no lucrativas.³⁹

³⁹U.S. Government Manual 1996 p. 46 -50

2.3 El control gubernamental en Canadá

La oficina de la contraloría General del Canadá fue creada en el año de 1978 por una enmienda a la Ley de Administración Financiera, mediante la cual se previó el nombramiento de un Contralor general que tiene el rango y las facultades de un jefe de departamento, dentro de la jerarquía de la administración pública canadiense. La oficina proporciona apoyo al Presidente del Consejo de la Tesorería del Canadá. El Consejo de la Tesorería es un comité del Gabinete de Ministros, cuyas facultades se derivan de los estatutos, y que tiene a su cargo la administración de los recursos financieros, humanos y materiales del Gobierno Federal del Canadá,

Su papel consiste en la gestión efectiva en términos de costos y en responsabilidad contable en el ámbito del gobierno federal. Para lograr este objetivo, crearon y mantuvieron un marco de políticas aplicables en la evaluación administrativa, la auditoría interna y en los programas adoptados por los departamentos del gobierno federal. A diferencia de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Oficina de la Contraloría General en el Canadá no tiene responsabilidades directas con respecto a estas funciones en nuestras empresas paraestatales, o corporaciones de la Corona como son llamadas en Canadá.

Bajo el esquema de la división de poderes establecida en la Constitución del Canadá, el Gobierno Federal y los gobiernos provinciales tienen cada uno sus propias jurisdicciones. Las áreas de jurisdicción son, por lo general, bastante diferentes, teniendo cada nivel de gobierno la responsabilidad de cumplir con sus propios programas. Sin embargo, en ciertos casos las provincias implementan programas nacionales financiados por el Gobierno Federal. Esto significa que se realizan numerosas transferencias de fondos del Gobierno Federal a las provincias para que éstas implementen programas tales como servicios de salud, asistencia y la enseñanza a nivel post-secundario (universidad, etc.). De hecho, el 15% del total del gasto federal en 1990-1991 consistió en los pagos de transferencia a individuos por concepto de pensiones, seguro de desempleo y pagos de asistencia familiar.

Por consiguiente, el Gobierno Federal y cada uno de los diez gobiernos provinciales cuentan con sus propios sistemas de administración y control financieros. El Gobierno Federal es responsable sólo por la administración y el control financiero dentro de su propia esfera de actividad. Bajo ciertas circunstancias, esto puede incluir la auditoría de un número reducido de pagos de transferencia efectuados a los gobiernos provinciales. Sin embargo, aún cuando sean muy independientes uno del otro, los sistemas de auditoría y control federales y provinciales, no dejan de ser muy similares.⁴⁰

⁴⁰ Auditoría Pública., Publicación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación N° 2 Septiembre de 1991 (Entrevista J.A. Magdonal Contralor General de Canadá)

Auditor General de Canadá.

Objetivo.- La oficina del Auditor General provee de la información apropiadamente auditada para el uso de la Cámara de los Comunes derivada del escrutinio a los programas y actividades financieras gubernamentales.

El Auditor General del Canadá es el auditor legislativo del Gobierno Federal. La Ley del Auditor General establece sus obligaciones y facultades. Entre las características principales de esta legislación se encuentran:

-El Auditor General es responsable ante la Cámara de los Comunes del Parlamento del Canadá. Por lo tanto, es un funcionario del Parlamento y no del gobierno o de la administración en el poder.

-Es el auditor de las Cuentas del Canadá. Esto significa que es el auditor externo de todos los departamentos, organismos y comisiones del gobierno, así como de las empresas estatales u organismos descentralizados que no sean de orientación comercial.

-Normalmente, el Auditor General entrega un informe al Parlamento una vez al año, pero está facultado para hacer informes especiales en cualquier momento sobre asuntos que sean tan importantes o que tengan una urgencia tal que no se puede esperar al Informe Anual, el cual se publica en el otoño de cada año.

Aunque el Auditor General puede hacer recomendaciones para subsanar las deficiencias que observe, no tiene las facultades para exigir que se tomen medidas al respecto.

El Auditor General es independiente de la oficina del Parlamento, es nombrado por un período de 10 años y tiene el derecho de seleccionar a su personal y establecer sus reglamentos.

La oficina del Auditor General esta integrada por tres areas: Auditoría de operaciones, Servicios profesionales y administrativos y Area ejecutiva. asimismo, el personal que forman esas áreas se clasifican de la siguiente manera:

Personal (tiempo completo)	personas
Administración	200
Científicos, profesionales	
Administrativos y servicios externos	300
Técnicos y apoyo administrativo	73
Total	573

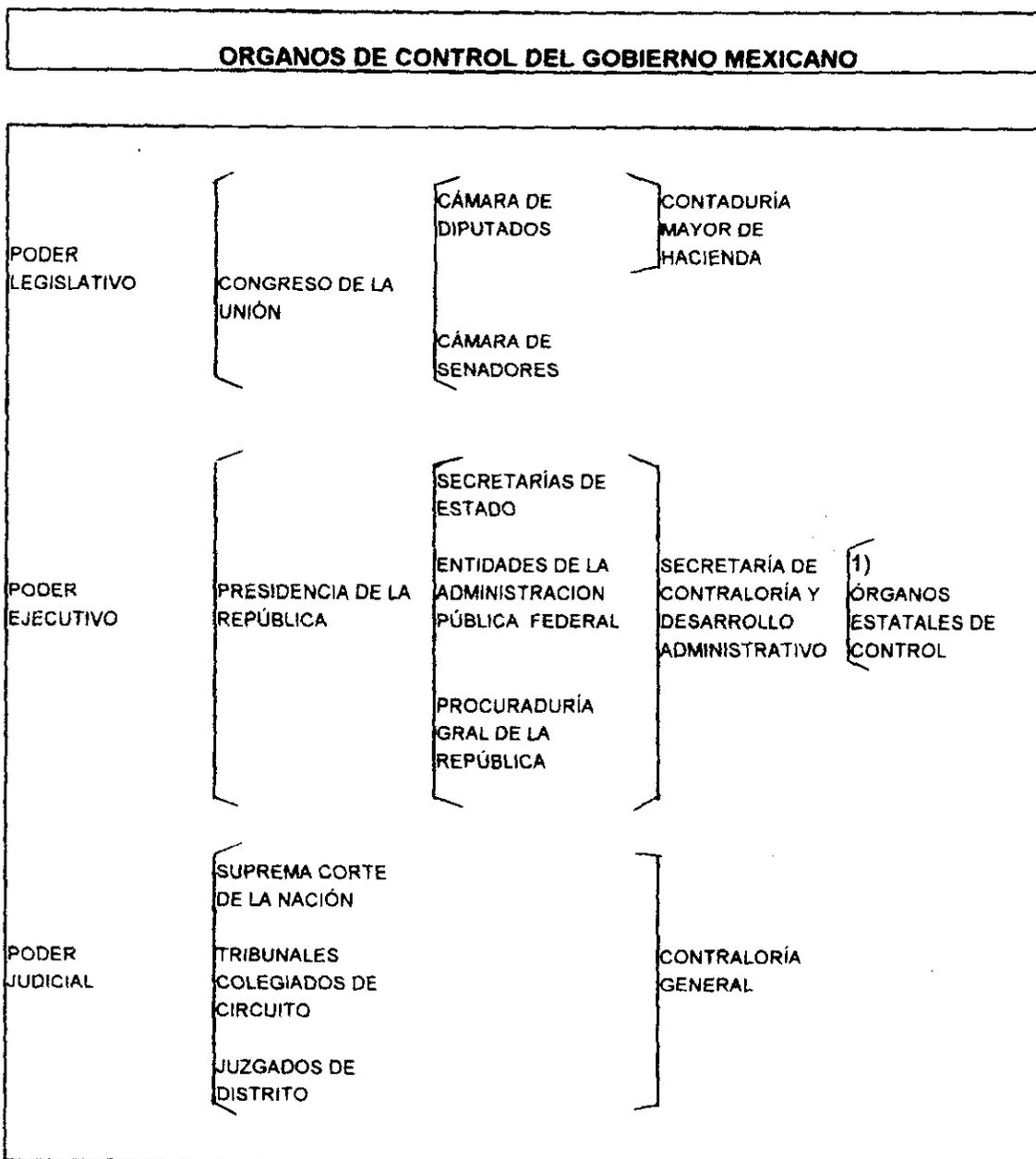
Requerimientos financieros	(miles de dólares)
Personal	38100
bienes y servicios	11846
Transferencias	404
Capital	1000
Total	51350

Fuente: Canadá Year Book 1995. p. 443

En (anexo 8) se presenta la estructura del Gobierno canadiense donde se señalaron con el N° 1) y 2) las dependencias encargadas del control en Canadá por una mejor comprensión.

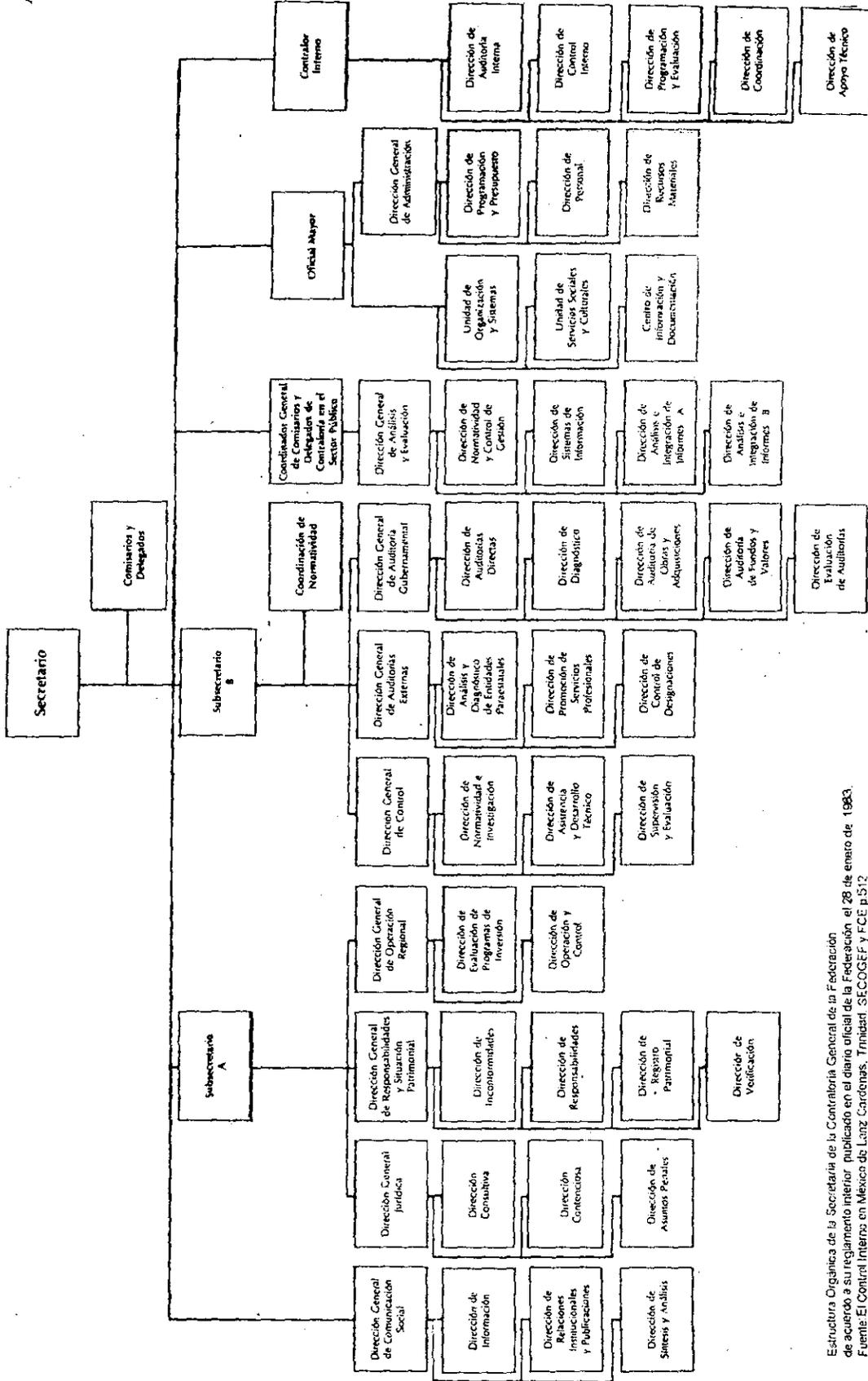
La auditoría integral se implementó en el Canadá por primera vez en 1978. Dos años después, el Auditor General del Canadá, los auditores legislativos de las diez provincias y los gerentes de los principales bufetes de contadores y de consultoría empresarial se reunieron y acordaron establecer la Fundación Canadiense para la Auditoría Integral (en inglés: Canadian Comprehensive Auditing Foundation - CCAF). Vieron en la auditoría integral un canal para lograr la certidumbre en cuanto a dos principios importantes de la administración en el sector público: que los negocios públicos deban conducirse de una manera mediante la cual sea aprovechen al máximo los fondos públicos; y que aquellos que conducen los negocios públicos deban tener responsabilidad contable en el manejo.

Las actividades principales del CCAF son la investigación, el desarrollo profesional, el programa internacional y la conferencia anual de sus socios. Sin embargo, la investigación sigue siendo su principal actividad. Por sus investigaciones la CCAF se ha establecido como la autoridad "de punta" en cuanto a la auditoría integral y en materia de la responsabilidad contable. Inicialmente, sus investigaciones se enfocaron en la responsabilidad integral a través de encuestas y guías prácticas para los auditores de los cuerpos legislativos provinciales, los comités de cuentas públicas, las empresas estatales y los municipios.

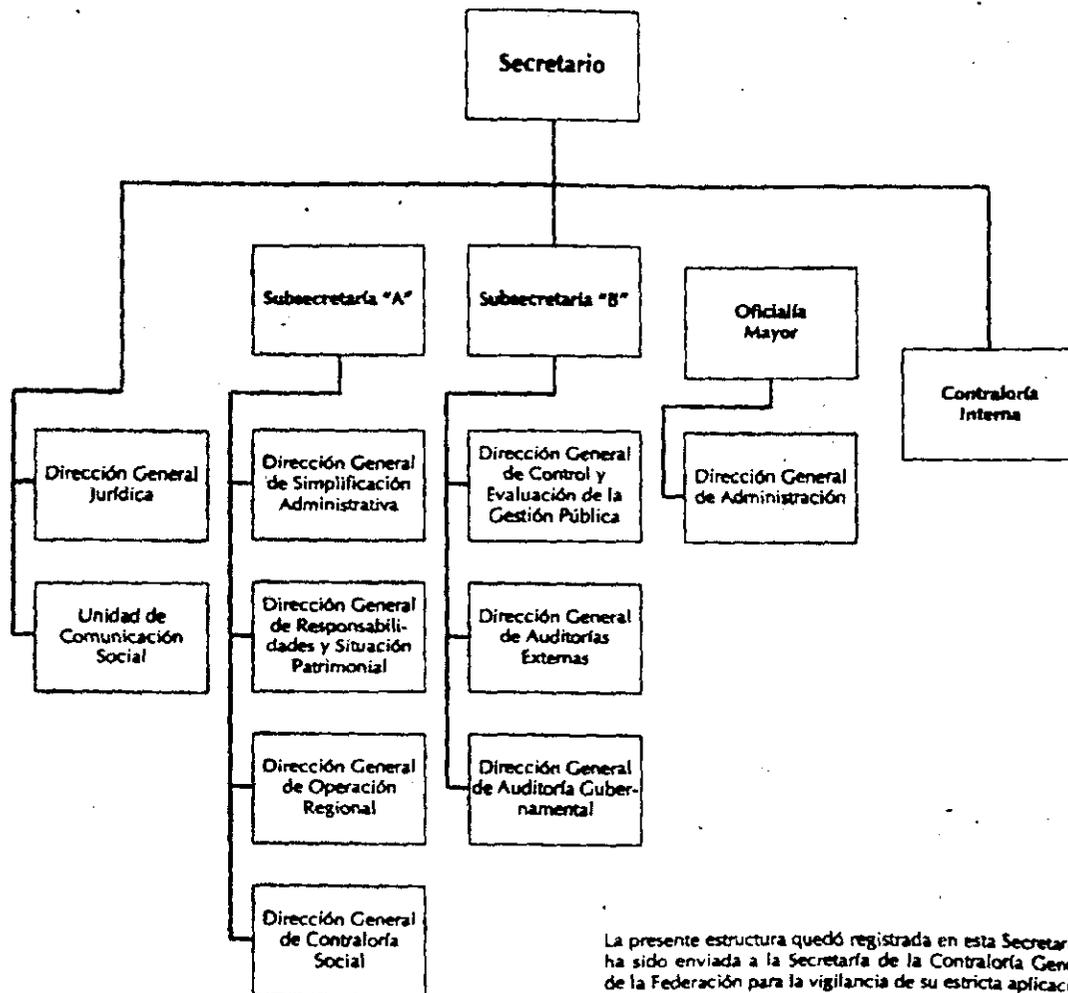


Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene la facultad para revisar la aplicación de los recursos federales transferidos al ámbito estatal; sin embargo se coordina con los ejecutivos estatales mediante la firma de acuerdos de coordinación para atender las tareas de control y evaluación de los recursos transferidos.



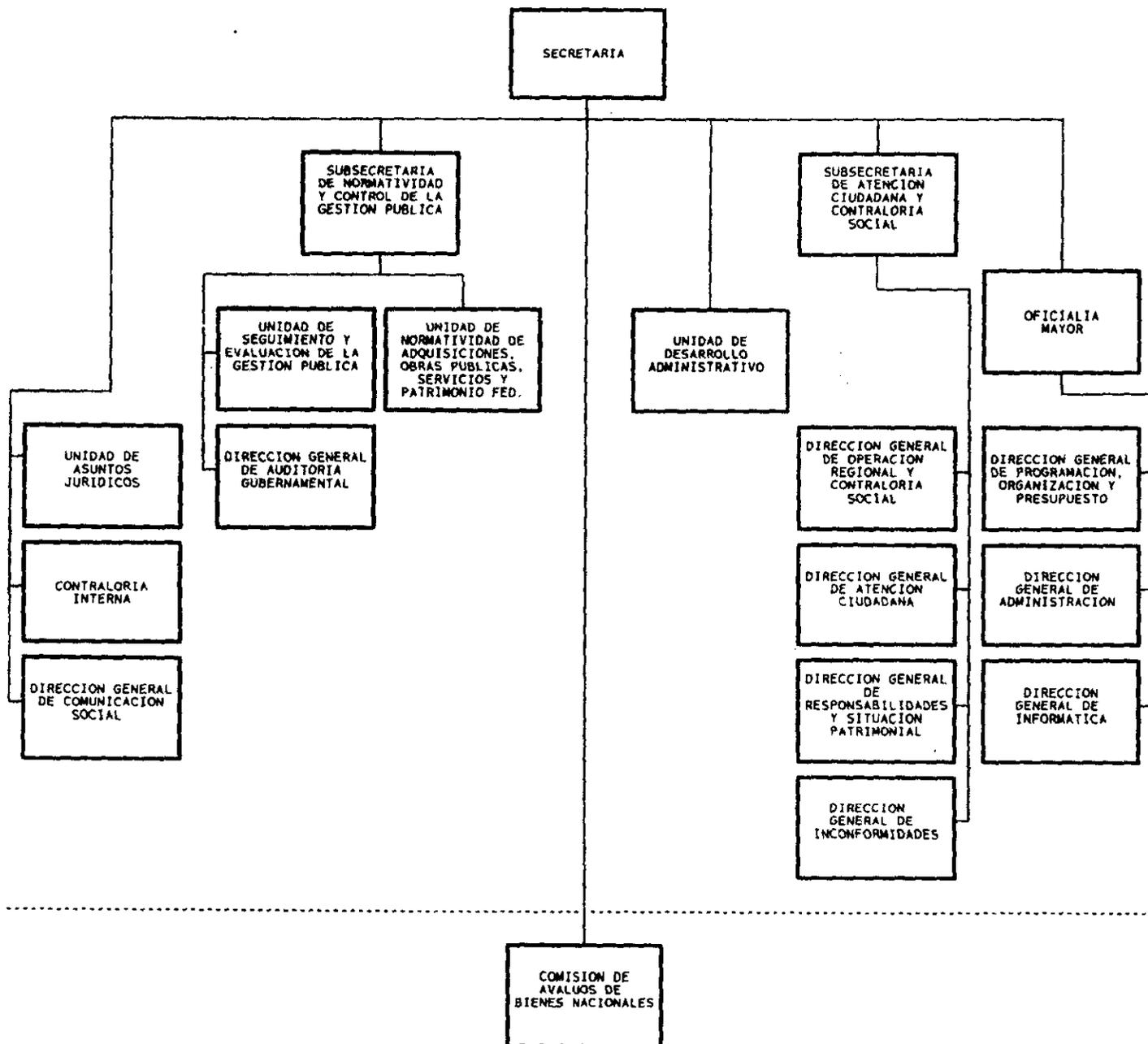
Estructura Orgánica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de acuerdo a su reglamento interior, publicado en el diario oficial de la Federación el 28 de enero de 1983. Fuente: El Control Interno en México de Lanz Cardenas, Tmidad, SECOPER y FCE p.512



Estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación al 31 de julio de 1993, de conformidad con su reglamento interno a esa fecha y en forma de organigrama autorizado por la SHy CP.

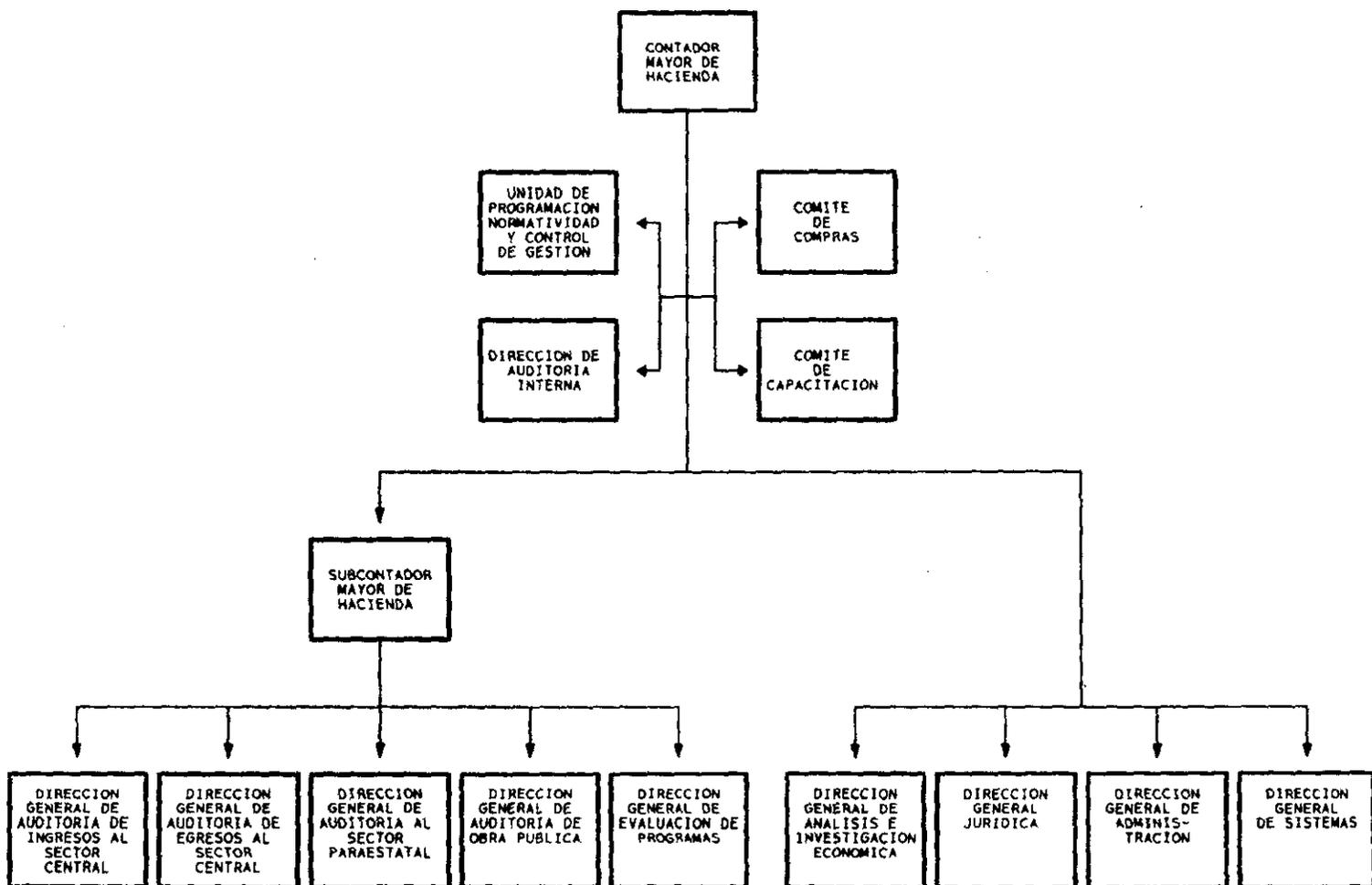
Fuente: El Control Interno en México de Lanz Cardenas José Trinidad. SECOGEF y FCE. p.p. 640 y 641

ORGANIGRAMA DE LA SECODAM



Estructura organica de la SECODAM de acuerdo a su Reglamento Interno publicado en el Diario Oficial de la Federacion el 12 de Abril de 1995.
De: Gaceta SECODAM Mayo 1995.

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA ORGANIGRAMA



Organigrama de acuerdo a su Reglamento Interno Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de Agosto de 1988.

Órganos de fiscalización de los recursos públicos federales en México

CONTROL EXTERNO
Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso

CONTROL INTERNO
SECODAM (control interno global)
Contralorías internas de Dependencias y Entidades

Evolución de los órganos de control en México

Año	Control interno (Ejecutivo)	Control externo
1824	Depto. de Cuenta y Razón	CMH
1917	Depto. de la Contraloría	↓
1933	Sría de Hacienda y Tesorería	
1947	Sría de Hacienda y Bienes Nacionales e Insp.	
1959	Sría de la Presidencia y del Patrimonio Nal.	
1977	Sría de Programación y Presupuesto	
1982	Sría de la Contraloría Gral. de la Federación	
1994	Sría de la Contraloría y Desarrollo Admvo.	

Fuente: Control Gubernamental año IV N° 8 Memoria de la XI Reunión Nacional de Contralores Estados -Federación Noviembre de 1995. Ponencia Lic. Gustavo Ponce Meléndez Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social de (SECODAM). Publicación de la (SECODAM) y la Sría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

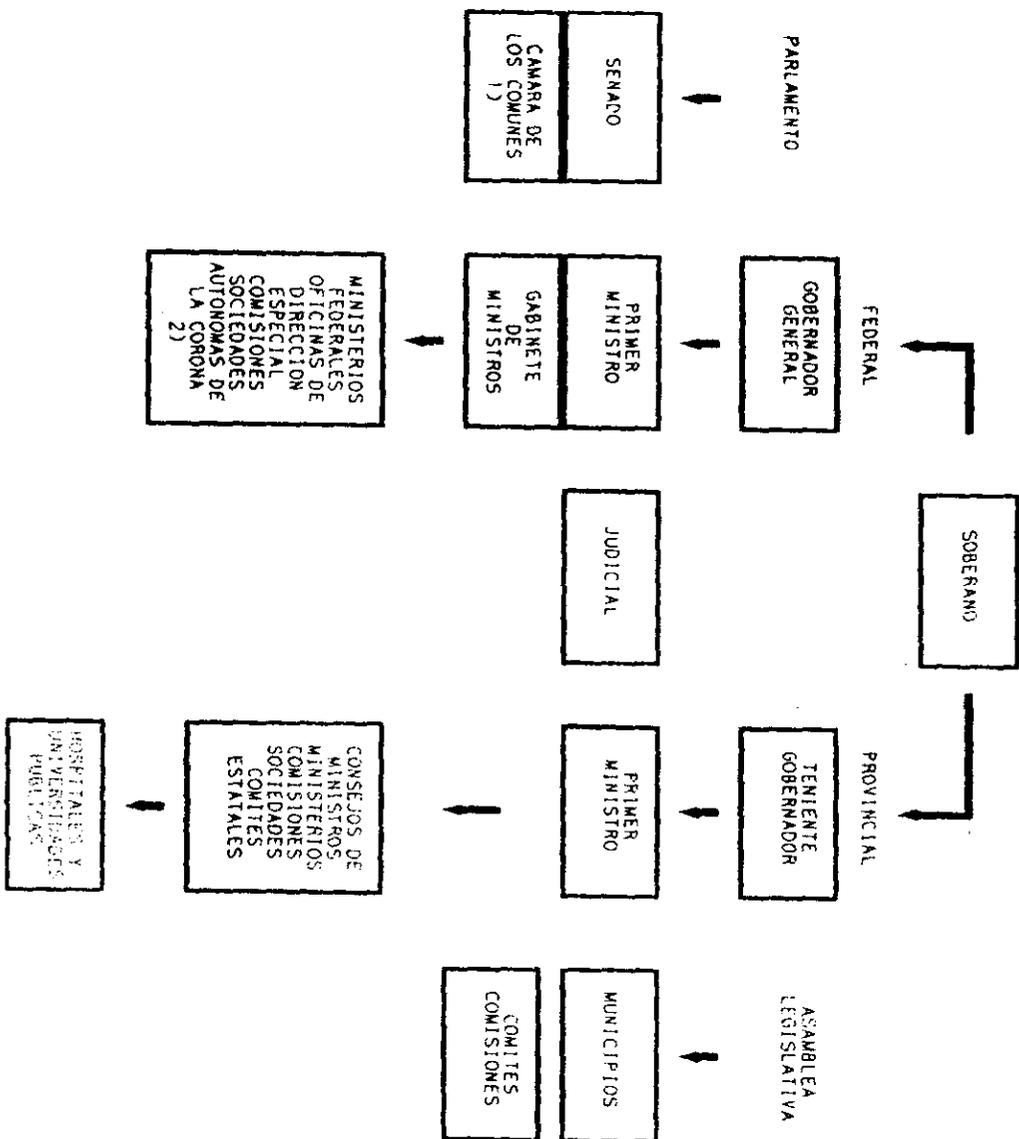
Entidades de fiscalización en el mundo

Autonomía	Ubicación	Esquemas de Gobierno	
		Parlamentarios	Presidenciales
Autonomía plena de gestión e independencia respecto a los entes fiscalizados (a Nivel constitucional o en la ley)	En el poder Legislativo	Alemania * Australia Bélgica * Canadá Dinamarca España * Holanda * Noruega * Nueva Zelanda Reino Unido Japón *	Argentina Brasil * Costa Rica El Salvador * Estados Unidos Guatemala Honduras Paraguay Uruguay Venezuela
	Fuera del Legislativo	Francia * Italia Irlanda	
	Independientes de los poderes	República Checa * República Eslovaca *	Colombia Chile Ecuador Filipinas Nicaragua Perú

* Cuerpo colegiado de auditores

Fuente: Control Gubernamental año IV N° 8 Memoria de la XI Reunión Nacional de Contralores Estados -Federación Noviembre de 1995. Ponencia Lic. Gustavo Ponce Meléndez Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la (SECODAM) publicación de la (SECODAM) y de la Sria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México

ESTRUCTURA DEL GOBIERNO CANADIENSE



1) Auditor General
 2) Contralor General
 Fuente: Canada Year Book 1995, pag. 443.

CAPÍTULO 3 CONTRALORÍA SOCIAL

3.1 Concepto de contraloría social.

Es la participación organizada de la comunidad en la vigilancia de las acciones de gobierno, y en el control de las tareas que a ella le corresponde llevar a cabo como grupo social participante",⁴¹ con el fin de coadyuvar al logro de objetivos de interés común.

"La Contraloría Social es un instrumento de control moderno, con un enfoque eminentemente preventivo que ha sido establecido e impulsado por el gobierno Federal a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Tiene como finalidad promover y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público, de tal forma que mediante la acción organizada de la ciudadanía y de sus organismos de representación se promueva la adecuada aplicación de los recursos públicos y el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos"⁴²

Control social.

Se presenta cuando la ciudadanía participa en la vigilancia del cumplimiento de las acciones de Gobierno, y en un esquema corresponsable, verifica también que sus propios compromisos se lleven a cabo conforme a lo planeado. Esta actividad de control, que la sociedad realiza de una manera natural, complementa el control formal que efectúa el gobierno a través de sus diferentes instituciones, con lo cual coadyuva a que los objetivos y metas establecidos se alcance conforme a lo previsto.

3.1.1 Objetivos

"Alentar al interior de los grupos sociales participantes, actitudes y conductas propias de un ambiente de orden y disciplina, en apoyo a las acciones de Solidaridad.

Promover el apego al marco legal y a la normatividad correspondiente, en todos los niveles de operación de los programas de Solidaridad"⁴³

⁴¹ Programa de Contraloría Social en Solidaridad 1992, emitido en 1993 por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y La Secretaría de Desarrollo Social.p.10

⁴² Vázquez Cano, Luis Ignacio Subsecretario "A" de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; La Administración Pública Contemporánea en México coedición de la SECOGEF y el Fondo de Cultura Económica, México 1993, p 193 y 194.

⁴³ Lineamientos Generales de Contraloría Social, en programas de Solidaridad, emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Desarrollo Social en 1993.

3.1.2 Características

"Reconoce y apoya la existencia legítima de formas de control y vigilancia en las que la comunidad participa.

Apoya el funcionamiento ordenado y eficiente de los programas de solidaridad, promoviendo nuevas maneras de control y vigilancia, con enfoque preventivo y basadas en la concertación de acciones.

*Pone al servicio de la comunidad un sistema de quejas y atención a la ciudadanía, para ser utilizado en los casos en que se observen irregularidades de servidores públicos locales y federales."*⁴⁴

3.1.3 Esquema general de operación

El desarrollo del programa implicó una labor de promoción por parte de la SECOGEF con los gobiernos estatales, Comités de Planeación (Coplades) y contralorías de los estados, conforme a lo establecido en los acuerdos de coordinación Federación- estados y estados- municipios; así como la elaboración de los lineamientos básicos y del esquema de operación del programa, y la coordinación y evaluación del mismo en el ámbito nacional, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁴⁵

A las contralorías estatales atañe mantener el programa, así como dar seguimiento y evaluar permanentemente las acciones que de él se desprendan.

3.2 Antecedentes.

El ámbito de actuación del aparato de Estado y las responsabilidades que debe enfrentar en el orden social, económico y político; la magnitud de los recursos públicos que tiene bajo su cuidado; la amplitud e impacto de los programas prioritarios; la incorporación de una nueva y avanzada tecnología en sus procesos y sistemas; la profunda descentralización y desconcentración llevada a cabo en su operación, representan algunas características del cambio cualitativo en el quehacer del gobierno en el contexto de la reforma del Estado.

En este marco y para los fines de este trabajo, adquiere gran interés lo referente a la creación de nuevos instrumentos, en la lucha contra la corrupción en el desempeño de servidores públicos; en el fortalecimiento de la práctica del derecho de petición por parte de la ciudadanía, y en la utilización escrupulosa que se da al gasto público, porque estos aspectos fortalecen la vigencia de nuestras leyes y el respeto a la sociedad.

⁴⁴ Programa de Contraloría Social en Solidaridad 1992, emitido en 1993 por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Desarrollo Social p.11

⁴⁵ Ibid p.16

La contraloría social constituye una nueva forma de control administrativo ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental. Se trata pues de una forma avanzada de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado

Con estos antecedentes, bajo las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, como parte de la modernización de la administración pública, a partir de 1989 se instrumentaron acciones para estrechar la comunicación con los sectores sociales, a fin de hacer activa su presencia en los sistemas de control, diseñándose lo que ahora se denomina de manera institucional la Contraloría Social, que hizo posible, en el año de 1991, la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para crear la Dirección General de Contraloría Social, con facultades específicas en este importante renglón de la modernidad, a fin de fortalecer la actuación de la sociedad civil en la vigilancia y control de las responsabilidades de los servidores públicos federales.⁴⁶

3.3 El Tequio

La Contraloría Social es una expresión novedosa del control ciudadano emanada de la reforma del Estado, tiene hondas raíces en nuestro contexto histórico y social.

El tequio por ejemplo en el Vocabulario de Fray Alonso De Molina consta de tequiltl: tributo u obra de trabajo; tequiltl: trabajo o cosa que pertenece a tributo.

De esta última voz derivó el término tequio, institución de trabajo colectivo, sin remuneración, que los miembros de una comunidad indígena en nuestros días usan para mejoramiento propio, para la construcción de una escuela o el trazado de una calle, es una forma de cooperación que ya existía antes de la llegada de los españoles a estas tierras. "Cosa que tiene o da trabajo" era su significado entonces, y era aplicado a las labores de interés colectivo. Así era comunal la "cosa" que tenía y daba trabajo, pues otras formas de labor, que también existían, como las contratadas para beneficio que no era exactamente comunitario o social o colectivo, se nombraba tlaayliztli, así como el fenómeno abstracto o genérico del trabajo se le llamaba tlatequipanoliztli. Es interesante observar que aun a este nivel el nombre incluía la raíz tequiltl (tlatequipanoliztli), como para asignar al propio acto del trabajo una esencia o espíritu de colectivismo. Del mismo modo que las referencias genéricas a un trabajador incluían también dicha raíz, así, a éste se le aludía como tlatequipano, tlatequipanoani, tlatequipanoqui.

Ahora, como antes, existe entre los habitantes de las comunidades que ceden tiempo de su trabajo para el tequio, la posibilidad de enviar a otro trabajador en su nombre, mediante paga, en caso de que se esté momentáneamente imposibilitado por algo para su realización. El

⁴⁶ Lanz, Cárdenas José Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica 1993, 2ª ed. p.623

hay formas arcaicas y regionales de referir tequio como fáina, faena, fajina, fatiga, mano vuelta, La guelatguetza del Istmo de Tehuantepec, es una institución muy parecida, que además incluye la aportación colectiva para ayuda de algunos eventos familiares como las bodas.

Este es el origen más antiguo del principio según el cual todo ciudadano está capacitado para desempeñarse solidariamente dentro de su comunidad y de vigilar que su esfuerzo se vea coronado con resultados positivos, sobre los cuales puede emitir un juicio señalando aciertos y errores, en particular cuando se trata de asuntos de interés público.

La cooperación y la responsabilidad de supervisión en las células sociales más simples conforman el antecedente arcaico de valores tales como la honestidad, el cumplimiento del deber o la idea de justicia, que hoy permiten la convivencia pacífica entre los grupos sociales. Por rudimentarios que hayan sido, aquellos antecedentes dieron la pauta a esquemas posteriores de control social que han evolucionado hasta alcanzar su expresión contemporánea.

Entre los antiguos mexicanos el pacto social estaba estructurado como un conjunto de hábitos y costumbres que en primer lugar reconocían la función, los derechos y los deberes de los distintos estratos que integraban la sociedad así el tlatoani (emperador), el tlamatinime (sacerdote), el calpixque (funcionario público), el teyaotlani (guerrero), el tamatilizmatini (artista), el pochteca (comerciante), el macehual (agricultor) tenían un status a la vez vigilado y protegido por la ley. Junto con la severidad del castigo en los casos de transgresión, se erguía una moral funcional y un canon ideal al que se referían con frecuencia los antiguos mexicanos.⁴⁷

3.4 Operación de la Contraloría Social.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación ahora la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo impulsó la Contraloría Social para ampliar los espacios de participación ciudadana en los ámbitos en que se da el control gubernamental. Esta nueva política de control público en que una parte de la función de vigilancia ha pasado a ser ejercida por los ciudadanos se fundamenta en preceptos constitucionales y otras leyes específicas y halla su concreción programática en los Planes Nacionales de Desarrollo 1989- 1994, y en el 1995-2000 en los cuales se hace explícita la necesidad de dar impulso a la creación de mecanismos para que la sociedad se exprese y manifieste sobre la conducción de los asuntos públicos y acerca de la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental.

Se había dado un paso hacia la estructuración de lo que es hoy uno de los instrumentos más eficaces para dar vigencia actualizada al derecho de petición o "derecho a recibir respuesta"- como lo han llamado algunos tratadistas del derecho constitucional-, que se encuentra protegido por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por petición se entiende no solamente la acción realizada para obtener una cosa,

⁴⁷Vázquez Cano Luis, El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana. Fondo de Cultura Económica, 1° ed. México 1994 P76-78

sino en sentido amplio toda solicitud formulada conforme a derecho para que una autoridad pública determinada haga o se abstenga de hacer algo en respuesta a dicha solicitud o exhorto en el marco de sus atribuciones. El valor del derecho de petición se cifra en que si no se cumple generará la violación inmediata de una de las garantías individuales y, contrario en su observancia apuntala el Estado de derecho, haciendo patente la protección al ciudadano frente a actos u omisiones lesivos de la autoridad pública.

El Programa de Contraloría Social instrumentado por la SECOGEF surge así con la misión fundamental de incorporar a la sociedad civil en las tareas de vigilancia de los recursos públicos generados por ella y para ella, entregando a los ciudadanos el instrumental adecuado para fungir como auditores sociales ante los actos de la autoridad encargada de manejar dichos recursos o de proporcionar determinados servicios.

Por la naturaleza específica de sus respectivas responsabilidades y ámbitos de acción, entre las instancias formales y las instancias sociales de control gubernamental existe una relación de confluencia que les permite complementarse impidiendo cualquier suplantación o contraposición de funciones de una respecto de otras.⁴⁸

3.4.1 Las dos vertientes de la Contraloría Social.(anexo 9)

3.4.1.1 La primera vertiente .-Pone al alcance de la población mecanismos que permiten expresarse sobre el aparato administrativo y recibir respuesta a sus peticiones o quejas.

La primera vertiente ha sido diseñada para poner al alcance de la población mecanismos que le permiten expresarse con plena libertad para señalar aciertos o errores e identificar insuficiencias en los servicios que recibe, o bien para allegarse información y orientación sobre particularidades relativas a dichos servicios. Se trata de una vertiente abierta , bidireccional, preventiva y cuyos protagonistas suelen ser dos personas: una que presenta una solicitud o exhorto desde el seno de la sociedad civil, y otra que, desde el aparato administrativo del gobierno, al recibirlos debe reaccionar a ellos desde alguno de los puntos estratégicamente ubicados para captarlos y procesarlos.

Para alcanzar estos objetivos la SECOGEF puso en operación un conjunto de instrumentos y mecanismos para la captación de dichos señalamientos, exhortos, solicitudes o quejas emitidos por cualquier ciudadano.

3.4.1.2 La segunda vertiente incorpora a la comunidad en la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos y de beneficiarios en programas básicamente sociales.

La segunda vertiente , es aquella en la que la contraloría social ha incorporado a las comunidades y a los propios beneficiarios de obras y acciones realizadas para mejorar su calidad de vida, en la vigilancia directa de la aplicación de recursos federales en el ámbito regional.⁴⁹

⁴⁸ -Ibid p. 87-88

⁴⁹ Ibid p. 104-105

3.4.2 Instrumentos

-Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía.

El Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía es un instrumento para ejercer el derecho de petición, ya que pone al alcance de todo ciudadano un conjunto de mecanismos de comunicación e información a fin de que pueda externar los planteamientos que le surjan respecto a la actuación de los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones, sobre la calidad y oportunidad en la prestación de servicios públicos, y también en relación con la legalidad y transparencia con que deben ejercerse los recursos y presupuestos de la nación.

El Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía opera a través de diferentes medios de captación de dichas solicitudes, que pueden tomar la forma de consultas acerca de diversos requisitos que determinan la mecánica particular de algún trámite, sobre aspectos normativos de ciertos programas o bien sobre la operación de acciones gubernamentales específicas. Podrán asimismo formularse sugerencias sobre posibles mejoras a los sistemas o procedimientos, que permitan elevar la calidad en la atención que se ofrece al público.

El Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía sirve a los fines amplios del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública instrumentando para combatir conductas subjetivas o discrecionales y para mejorar los servicios que presta el Estado. Así entendido, dicho Sistema también forma parte fundamental de las herramientas de que dispone el Programa de Contraloría Social para alcanzar sus fines.⁵⁰

Este sistema opera a través de diversos canales, entre ellos las contralorías internas de las Dependencias y entidades de la Administración Pública.

-Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) .

El Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, SACTEL, fue creado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1989 y tiene como principal cometido dar un uso social de control administrativo a la comunicación telefónica.

Sus objetivos están vinculados al Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía, donde son registradas, ordenadas y resueltas las solicitudes de los ciudadanos. Desde la perspectiva del gobierno su operación es realmente sencilla: desde cualquier parte de la República el ciudadano puede comunicarse en forma gratuita al teléfono 91 800-00-148, o al 480 20 00 si vive en el Distrito Federal, desde donde será atendido por personal capacitado de la SECODAM las 24 horas diarias durante los 365 días del año. Este sistema ensancha la gama

⁵⁰ Ibid p. 106-108

de posibilidades a disposición de la ciudadanía para manifestarse sobre los actos de gobierno, pues a través de una simple llamada telefónica, hace valer su derecho de petición.

Las llamadas recibidas vía SACTEL son grabadas, transcritas y analizadas. El sistema computarizado de codificación ordena adecuadamente las solicitudes captadas por la SECODAM, la que turnará los asuntos a las dependencias o entidades a las que compete darles atención pormenorizada. Este sistema va acompañado de un seguimiento ante las autoridades a las que corresponde intervenir, a fin de permitir la realización de acciones preventivas y correctivas inmediatas.⁵¹

-Sistema de Atención y resolución de inconformidades.⁵²

El recurso de inconformidades constituye un instrumento idóneo para asegurar el equilibrio, la imparcialidad, la equidad y el apego a la legalidad en la interrelación que se establece entre la administración pública federal y sus proveedores, prestadores de servicios y contratistas, particularmente en lo que se refiere a concursos o contratos de obras y adquisiciones. Su eficacia se hace evidente durante el desarrollo de los procesos concursales, en la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, así como en la construcción de obras públicas.

La activa participación de proveedores y contratistas en los procesos de contraloría social está apoyada en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, además de contar con un Manual del Recurso de Inconformidad.

3.5 Contraloría Social en el Programa Nacional de Solidaridad.

El Programa Nacional de Solidaridad comenzó a operar el 5 de diciembre de 1988, responsable de su operación la Secretaría de Desarrollo Social, llevado a cabo por el Gobierno Federal con el propósito de enfrentar las condiciones de pobreza extrema y marginación que aquejan todavía a un gran número de mexicanos en muchos lugares del país.

Su principal característica es ser un programa realizado con la intervención directa de la ciudadanía, sumando los recursos públicos con las voluntades y participación de la comunidad.

Los recursos Federales que se utilizan para el Programa Nacional de Solidaridad, se canalizan a través de un esquema de descentralización, constituido por programas y fondos en los cuales participan los ayuntamientos y los comites de solidaridad en los que se deciden las acciones y pequeñas obras, a fin de dotar de servicios e infraestructura a la comunidad.

⁵¹ Ibid p. 116-117

⁵² Ibid p. 119-120

En virtud de los alcances de los recursos destinados a este programa, éste es vigilado y auditado por la SECOGEF, esta es la supervisión formal y estricta de los recursos, la cual se complementó a partir de febrero de 1991 con la Contraloría Social.

Así las prácticas descentralizadoras de Solidaridad se llevan a cabo bajo severa vigilancia de los propios beneficiarios, los que deben cerciorarse de que las acciones se realizan respetando las normas federales en materias de gasto, obra pública y adquisiciones, así como en los tiempos y ritmos establecidos por las mismas normas y lineamientos específicos.

El esquema en que se basa la ejecución del Programa de Contraloría Social en Solidaridad prevé un permanente enlace entre las instancias que habrán de operar en concierto para asegurar que los objetivos contemplados por cada una de ellas coincidan. Para conocer ampliamente los potenciales beneficios del programa se requiere la concurrencia de los gobiernos municipales, y de los comités para la planeación del desarrollo (COPLADES), en quienes descansa la difusión, operación y ejecución de las acciones concertadas. La agilidad en la asignación y entrega física de los recursos, la calidad de los materiales utilizados, el cumplimiento de los plazos acordados para entregas de obra, el ejercicio transparente de los recursos asignados, la actuación tanto de servidores públicos como de miembros de la comunidad que interviene, entre otros elementos, constituyen tópicos de análisis y discusión (a veces queja o denuncia) en el seno de los comités, lo que sirve para decidir el tipo de medidas más adecuadas a fin de multiplicar los beneficios de la acción comunitaria.

El Programa Nacional de Solidaridad está formado por programas como son:

Fondos Municipales de Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Producción, Escuela Digna y Niños de Solidaridad; IMSS-Solidaridad, Hospital Digno, Mujeres en Solidaridad; Cocinas Populares; Programa Comunitario de Abasto Rural, Programa de Abasto Comunitario Rural, Programa de Desarrollo y Fomento Agropecuario, Procampo, Programa de Apoyo a Productores de Café, en los cuales se había integrado la contraloría social (hasta 1994).⁵³

De los programas anteriores a continuación detallaré la contraloría social sólo en dos de ellos de manera ilustrativa ya que el mecanismo es similar en cada uno de ellos.

3.5.1 Contraloría Social en Fondos Municipales de Solidaridad.

Los Fondos Municipales de Solidaridad promueven la realización de obras y acciones productivas y de beneficio social, mediante la suma de recursos y voluntades de gobierno y miembros de la comunidad.

⁵³ Ibid p. 121-128

En cada municipio se ha creado un Consejo Municipal de Solidaridad, formado por el presidente Municipal, que simultáneamente ocupa la presidencia de dicho Consejo, y otros funcionarios públicos del Ayuntamiento, así como los representantes de las comunidades, barrios o colonias, entre los cuales se elige a un Vocal de Control y Vigilancia.

El consejo se ocupa inicialmente de analizar las solicitudes de los proyectos que pretende llevar a cabo la comunidad. Hecho el análisis y cumplido el proceso administrativo correspondiente, otorgan los recursos y de ello se informa a la comunidad.

Para efectuar cada obra la comunidad beneficiaria constituye además un Comité de Solidaridad integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales, entre los que se encuentra el de control y vigilancia.

Entre otras actividades distintivas de la contraloría social en este programa específico de Solidaridad debe mencionarse la supervisión del óptimo aprovechamiento de los materiales, su calidad, su resguardo en lugar seguro y el registro de su existencia.⁵⁴

3.5.2 Contraloría Social en el Programa Escuela Digna.

El Programa Solidaridad para una escuela Digna es la rehabilitación y mantenimiento de planteles educativos de primaria, secundaria y de nivel medio superior y equivalentes en toda la República.

Para la operación de este programa en cada plantel se forma un Comité Escolar de Solidaridad con los padres de familia, alumnos, maestros, las asociaciones civiles interesadas y, si las hubiera, autoridades agrarias.

Cada comité cuenta con tres vocales, entre los que se cuenta uno de Control y Vigilancia, elemento de apoyo encargado de promover y coordinar las acciones de contraloría social que ha de realizar la comunidad escolar. Adicionalmente a sus labores y funciones genéricas, el vocal debe asegurarse de que la comunidad participa en la supervisión y vigilancia de la obra mediante un plan de visitas; vigilar que los recursos se apliquen en obras y acciones de mantenimiento, ampliación o reparación de la infraestructura existente, y al terminarse el proceso, promueve la presentación de un acta de entrega-recepción de la obra terminada, que deberá contener una descripción de la misma, de los recursos aplicados (federales, estatales, municipales y aportaciones del Comité Escolar) y dará cuenta de cualquier planteamiento manifestado por la comunidad escolar en relación con los trabajos realizados.⁵⁵

⁵⁴ Ibid p. 143-144

⁵⁵ Ibid p. 145-146

3.6 El Vocal de Control y Vigilancia.

La acción de la contraloría social perfiló la participación de una figura popular que habría de convertirse en el protagonista de la observación y control comunal de las iniciativas conjuntas de ciudadanos y el equipo gubernamental. Nombrado como Vocal de Control y Vigilancia o Vocal de Contraloría Social, este intermediario entre el gobierno y la comunidad ejecuta las acciones que le competen al supervisar el uso correcto de los fondos asignados para obras que beneficiarán a su población; de esa manera el pueblo, con él como representante, participa organizadamente en la supervisión de los proyectos que le benefician y en la del uso transparente de los recursos.

El Vocal de Control y Vigilancia o Vocal de Contraloría Social se ha constituido en depositario de confianza que le otorga la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y su propia comunidad con el propósito de participar en las tareas que animan las acciones de contraloría social al interior de los Comités de Solidaridad y otros programas.

El vocal es un inductor de la eficiencia y la productividad, pues su vinculación permite a la ciudadanía, a las autoridades estatales, municipales y al comité detectar y aportar oportunamente alternativas viables a los problemas y, con ello, mejorar y perfeccionar los esfuerzos conjuntos. También es un garante de transparencia, disciplina y honestidad en el manejo de los recursos públicos, toda vez que su misión consiste en aprender, operar, difundir y fortalecer instrumentos de control de los cuales dispone la comunidad, para que en los lugares donde se desarrollen las obras u otros proyectos, se asegure su correcta realización.

3.6.1 Elección.

El vocal surge de la elección de una asamblea, la cual patentiza el elemento que habrá de caracterizar la tarea asumida por dicho ciudadano: el compromiso ineludible e inalienable con su comunidad. La responsabilidad origina un acto de confianza basado en adjudicarle un papel específico: cuidar y hacer cuidar del mejor modo posible aquello que conjuga y representa el esfuerzo de todos. Asimismo, quien aspire al puesto de vocal debe ser reconocido por poseer autoridad moral, derivada de un comportamiento honrado y respetuoso, además de ser una persona responsable, conocedora de los problemas de su comunidad y dispuesta a participar en la solución de los mismos.

Las actividades del Vocal de Control y Vigilancia son temporales, por cuanto han de cesar sus responsabilidades al quedar terminada la obra o proyecto para cuya vigilancia fue electo.

3.6.2 Funciones genéricas.

El vocal propone y orienta, pues para ello ha sido capacitado. La comunidad, en su conjunto, toma las decisiones y, una vez acordadas, corresponde al vocal verificar su cumplimiento. De no producirse éste, el vocal está facultado para reclamar, en nombre del comité y de la comunidad, que se efectúen las acciones necesarias para obtener la pronta solución a los problemas que se hubieren presentado.

Las principales funciones de los vocales pueden quedar resumidas como sigue:

1. Les corresponde procurar que la comunidad cuente con toda la información necesaria acerca de trámites, requisitos, monto de recursos asignados y su forma de aplicación, así como del desarrollo de las obras y acciones ejecutadas. Para ello, el vocal promueve la organización de reuniones o asambleas en los que se dan a conocer en detalle estos aspectos y, asimismo, mantiene al tanto a la población de los puntos más relevantes mediante cartulinas que son colocadas a la vista de todos.

2. Proponer a los miembros del comité la utilización de elementos básicos de control que incluyen el levantamiento de actas de cada reunión; la elaboración de un plan de trabajo detallado que describa las fases calendarizadas por las que deberá pasar el proyecto u obra de que se trate; llevar un control de gastos; formar un archivo único que contenga toda la documentación relativa a dichos gastos y a toda la documentación relativa a dichos gastos y a toda la obra o proyecto, las actas de las reuniones y asambleas y un registro de las aportaciones de la comunidad, entre otros, así como realizar la vigilancia física de las obras y cerciorarse de la juiciosa actuación de los servidores públicos.

Otro aspecto básico consiste en que el vocal constate que, antes de efectuarse una compra, haya varias cotizaciones para estar en posibilidad de elegir la más conveniente en términos de precio, cantidad y calidad; sus datos se difunden entre la comunidad, al tiempo que se indica cuál ha sido aceptada y por qué.

En el proceso de compras, el Vocal de Control y Vigilancia debe confirmar que las adquisiciones se hagan de acuerdo con las especificaciones del proyecto, en forma oportuna y que se registren debidamente.

3. Proporcionar toda la información relativa al Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía, a través del cual las tres instancias de gobierno respaldan las acciones de contraloría social.

3.6.3. Capacitación.

La capacitación, consiste en proveer a los vocales con elementos sencillos de control que, a su vez, habrán de difundir al interior del comité.

La SECOGEF ha elaborado materiales de apoyo a la preparación de los vocales y a la difusión del Programa de Contraloría Social entre los miembros de las comunidades donde opera. Estos incluyen, entre otros, los Lineamientos Generales, que especifican la responsabilidad de cada una de las instancias participantes en el Programa y los mecanismos de coordinación interinstitucional; manuales para la capacitación de los vocales, y trípticos de información general sobre el programa, entre otros.⁵⁶

⁵⁶ Ibid p. 130-141

3.7 La Institucionalidad de la Contraloría Social.

Lo expuesto hasta aquí guarda una relación estrecha con la necesidad de normar, en los tres niveles de gobierno, la vigencia formal de la contraloría social. Para que ello sea posible es preciso incorporarla como figura jurídica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras disposiciones relativas al control gubernamental, lo que redundaría en la elevación de lo que es hasta hoy una decisión político-administrativa. (o un programa especial, en los términos de la Ley de Planeación) a una categoría jurídica superior, asegurándose por esa vía su continuidad y permanencia. En ese proceso podría tomarse como modelo la avanzada iniciativa de los legisladores oaxaqueños, quienes, con gran visión y buen juicio han incluido en su marco jurídico fundamental la figura de la contraloría social.

Por otra parte, sería de gran utilidad impulsar el continuo fortalecimiento de las unidades responsables de atender las quejas y denuncias ciudadanas relativas a la gestión administrativa de los servidores públicos y extender su ámbito de acción para que éstas formulen recomendaciones sobre las sanciones aplicables en cada caso.⁵⁷

3.8 Ajustes a la Contraloría social (1994- 1996)

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 en el punto 3.93 Sistema de control y rendición de cuentas considera perfeccionar y ampliar los procedimientos de contraloría social para supervisar y vigilar la realización de programas y proyectos de obra pública financiados con recursos federales.

En los acuerdos de coordinación firmados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con los ejecutivos estatales se contempla el compromiso de los estados de colaborar y apoyar las acciones de la contraloría social.

Los Convenios de Desarrollo Social firmados por el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social con los ejecutivos Estatales de la república establecen que llevarán a cabo acciones tendientes al fortalecimiento y consolidación al programa de Contraloría social, en la ejecución de los programas de desarrollo social.

El 12 de abril de 1995 se publica en el diario oficial, la modificación al reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo donde se fusiona la Dirección General de Contraloría social con la Dirección General de Operación Regional, para formar la Dirección General de Operación Regional y Contraloría social.

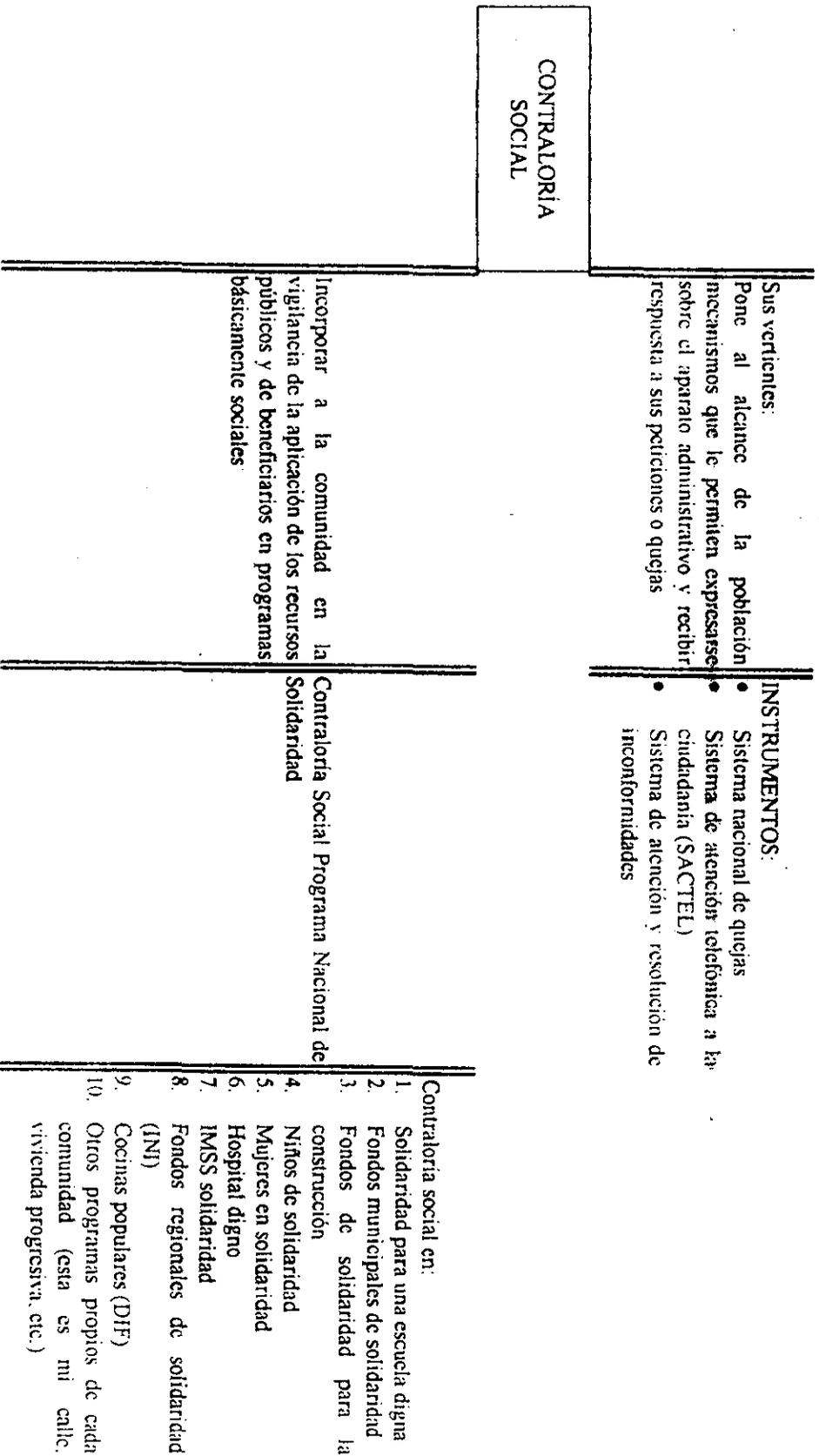
El Programa Nacional de Solidaridad integrado por recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 0026 se denomina a partir de 1995 Programa de

⁵⁷ Ibid p. 181

"Superación de la Pobreza". y su forma de operar sufre algunos cambios (esta parte se ve con mayor detalle en el punto 4.2) .

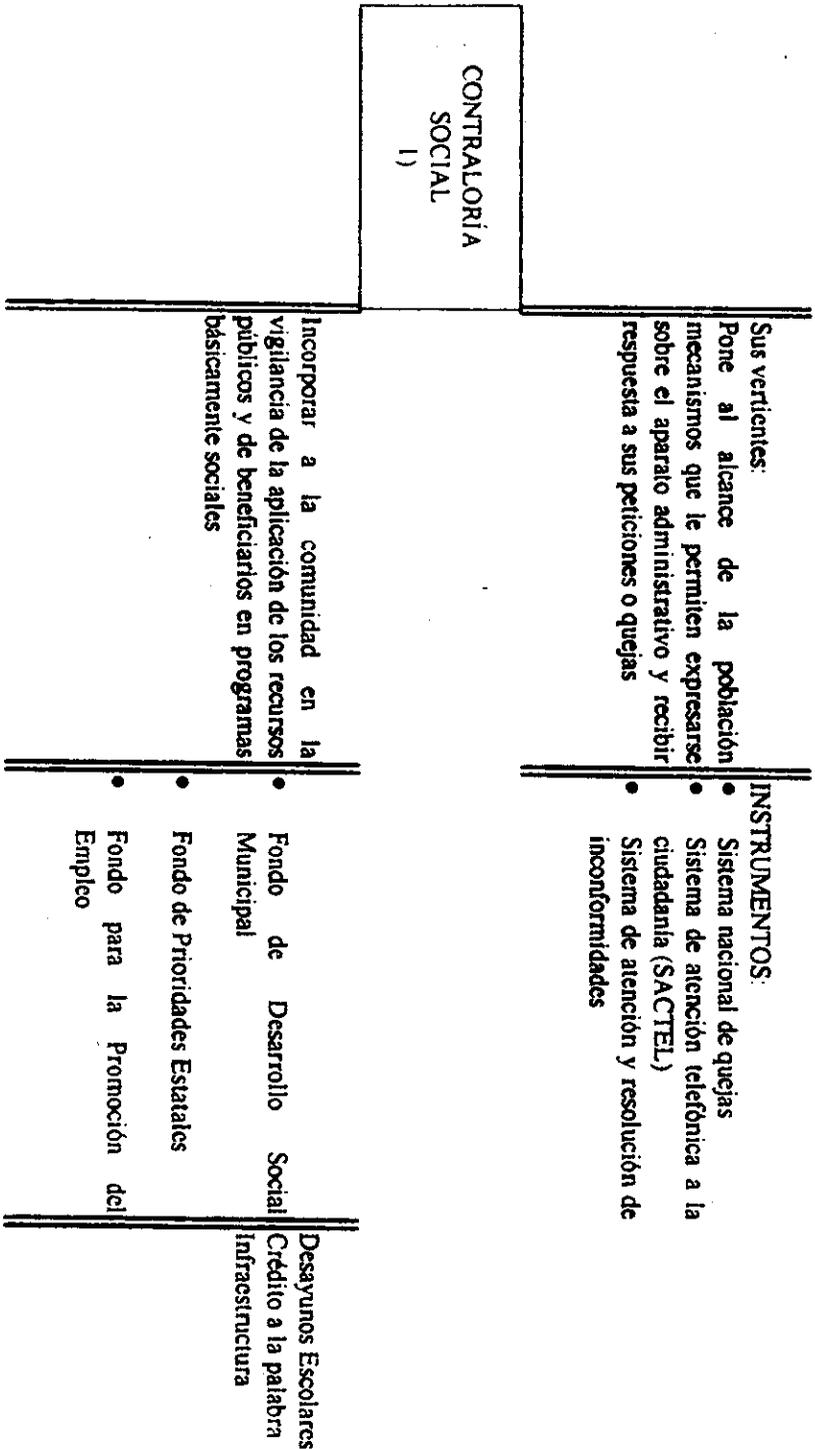
La contraloría social tiene que adaptarse a la nueva terminología del Programas de "Superación de la Pobreza " así como hacer las modificaciones necesarias a sus materiales de capacitación .(ver anexo 10)

ESQUEMA DE LA CONTRALORÍA SOCIAL 1991-1994



Fuente: Vázquez Cano Luis Ignacio Subsecretario "A" de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación: La Administración Pública Contemporánea en México, coedición de la SECOGEP y el Fondo de Cultura Económica, México 1993, p.p. 193-194.

**ESQUEMA DE LA CONTRALORÍA SOCIAL
1995-1996**



1) Se denomina "Participación social en el control" para efectos de la Capacitación.
Fuente: Vázquez Cano Luis Ignacio Subsecretario "A" de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La Administración Pública Contemporánea en México. coedición de la SECOGEF y el Fondo de Cultura Económica. México 1993. p.p. 193-194. y convenios de Desarrollo Social. 1996 y 1997.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPÍTULO 4 PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN EL ÁMBITO REGIONAL DE MÉXICO APOYADOS CON RECURSOS FEDERALES

4.1 Plan Nacional de Desarrollo

Este capítulo lo iniciaremos con el Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que se considera fundamental para conocer la política social del país - donde están insertos los programas sociales - y la forma en que se lleva a cabo la misma en los estados de la República.

4.1.1 Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento elaborado por el Poder Ejecutivo para cumplir lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución General de la República y en el artículo 5° de la Ley de Planeación; asimismo dicho documento le permite al ejecutivo: normar sus programas institucionales y sectoriales, le sirve de guía para la concertación de sus tareas con los otros poderes de la unión y con los órdenes estatal y municipal del gobierno; y debe ser también la base para inducir la participación correspondiente del sector social y de los particulares.

El Plan Nacional de Desarrollo se elabora cada cambio de administración del gobierno Federal, es decir cada sexenio y se consideran sus planteamientos durante todo el período.

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el poder ejecutivo contó con la participación de los miembros de la Cámara de diputados y del Senado de la República, de las legislaturas y poderes ejecutivos estatales, de autoridades municipales y representantes de institutos políticos y organizaciones sociales; así como con el resultado de la consulta popular nacional efectuada.

Para efectos de este trabajo señalaremos los objetivos fundamentales que presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y profundizaremos en el capítulo 4 de Política de Desarrollo Social, por ser éste el vinculado con los programas sociales que instrumenta el Gobierno Federal durante su gestión; asimismo abordaremos el punto 3.9.3 del mencionado Plan relativo al Sistema de Control y Rendición de Cuentas que se vincula con la propuesta de creación de un Órgano superior de fiscalización (tratado en el capítulo 2) y con la Contraloría social motivo específico de este trabajo.

4.1.2 Objetivos Fundamentales

El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) propone cinco objetivos fundamentales:

I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Como se puede observar el IV objetivo se refiere a la Política de Desarrollo Social, al respecto, de conformidad con la estrategia del Plan, la Política Social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleo que eleven el ingreso familiar.

El Plan propone también impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional.

4.1.3 Objetivos de la Política de Desarrollo Social

Combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores a lo largo del país, propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

4.1.4 Estrategias y Líneas de Acción

La Política de Desarrollo Social, se fortalecerá, mediante cinco estrategias:

- 1) Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos;
- 2) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población;
- 3) Promover el desarrollo equilibrado de las regiones;

- 4) Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social; y
- 5) Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

- 1) Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.

Mejorar la educación, la salud, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos reales de las personas y las familias son los retos más importantes al fin del milenio.

Educación

Una de las demandas más repetidas es una educación de cobertura suficiente y de buena calidad. La cobertura de nuestro sistema educativo comprende a la mayoría de los mexicanos. Es tiempo de elevar su calidad en beneficio de todo.

Se reforzarán los programas que contribuyan a eliminar el rezago en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación y propician que los alumnos deserten y reprueben con mayor frecuencia. Un objetivo de importancia será mejorar substancialmente los servicios de educación indígena, respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos.

Este Plan propone la superación del proceso de enseñanza aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales.

Salud

La Reforma del Sistema Nacional de Salud adquiere un doble compromiso: mejorar la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones, y ampliar la cobertura de los servicios, fortaleciendo su coordinación e impulsando su federalización.

No obstante, los avances innegables en la salud de los mexicanos no han sido uniformes. Alrededor de diez millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud y subsisten grupos de población al margen de las condiciones mínimas de salubridad e higiene. Prevalecen importantes desigualdades regionales que se manifiestan en altas tasas de enfermedades infecto-contagiosas y padecimientos vinculados a la desnutrición y a la reproducción, sobre todo en regiones rurales dispersas y zonas urbanas marginadas:

Si bien el Sistema Nacional de Salud ha alcanzado logros indiscutibles, es poco probable que, bajo su forma actual de operación y organización pueda superar el rezago

acumulado, hacer frente a los nuevos retos y atender al legítimo reclamo de los usuarios de que los servicios operen con mayor calidad y eficiencia.

Vivienda

Actualmente, el parque habitacional del país está compuesto por 17.8 millones de viviendas. Alrededor de 4.6 millones presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad. Atender el rezago implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional.

Se impulsará la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda; y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

2) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población

El progreso de las sociedades se basa en el mejor y más cabal aprovechamiento de las capacidades humanas; en su aplicación creativa para obtener, mediante el trabajo y la transformación productiva, los satisfactores que enriquecen el bienestar y la calidad de vida. Así pues, el desarrollo se finca en los atributos de la población y gracias a él se obtienen los beneficios que la enriquecen.

La política de población es uno de los vehículos de integración- en la familia y en los individuos, así como en las comunidades y regiones- de un gran número de acciones de orden social, económico y cultural. Por ello, forma parte inherente de los planes y estrategias del desarrollo.

Para lograr este objetivo el Plan propone cinco estrategias de acción en materia de población:

- Incidir entre la circularidad entre pobreza y rezago demográfico.
- Impulsar la reducción del crecimiento demográfico.
- Fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer.
- Distribución de la población, migración y desarrollo sustentable.
- Descentralización de la política de población y nuevo federalismo.

3) Promover el desarrollo equilibrado de las regiones

En el marco de un federalismo renovado, será fundamental armonizar las responsabilidades concurrentes de los tres órdenes de gobierno y fortalecer las funciones jurisdiccionales de los estados.

La cuestión regional tiene dos dimensiones: la primera, son las marcadas desigualdades en las macroregiones del norte, centro, sur, las costas del Golfo y las del Pacífico; la segunda, corresponde a las microregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social. La estrategia de desarrollo regional debe hacer frente a ambos retos.

En este proceso, las regiones que registran el rezago y carencias más apremiantes serán objeto de acciones diferenciadas de acuerdo con su situación económica y social. Parte medular de la estrategia de desarrollo regional consistirá en lograr una mejor asignación, entre las regiones, de los recursos de inversión públicos y privados. De ese modo se alentará la diversificación económica; se propiciará una vinculación más estrecha entre las economías rural y urbana; se fortalecerá la capacidad económica y administrativa de los municipios; y se intensificará la participación de la sociedad en las acciones y programas de desarrollo.

4) Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social

Las familias en condiciones de pobreza extrema están inmersas en una situación en que las carencias se retroalimentan mutuamente y reducen al mínimo la capacidad para aprovechar las oportunidades disponibles.

La política de superación de la pobreza consistirá en la aplicación de acciones, fundamentales de educación, salud, alimentación y vivienda, dirigidas a grupos de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana.

Los más severos problemas de pobreza se localizan en zonas rurales dispersas. En estas áreas, la estrategia específica será proporcionar directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema, a través de una sola instancia coordinadora, el paquete básico de nutrición y salud, el cual incluirá alimentos, servicios de salud comunitaria (vacunación e información sobre higiene y planificación familiar), atención médica básica y reproductiva.

El eje será el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, bajo la coordinación del DIF, que incluye los desayunos escolares.

Se establecerá también un amplio programa de desayunos escolares, aprovechando la formidable experiencia que tiene México en esta materia.

En lo que corresponde al abasto social, que actualmente tiene una cobertura de 28 millones, se incrementará el número de beneficiarios garantizando el abastecimiento de productos básicos a nivel nacional, sobre todo en las regiones más atrasadas. En la red de tiendas del sistema social de abasto se garantizarán los volúmenes de distribución de maíz, frijol, arroz, azúcar, harina de maíz, abarotes y mercancías generales. A través de los comités

rurales de abasto se garantizará la participación comunitaria para propiciar la corresponsabilidad en el problema alimentario.

5) Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

El Gobierno de la República, acorde con los propósitos del nuevo federalismo transferirá mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados.

La descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Se pretende que para 1998 el Gobierno Federal sólo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza, de acuerdo con las prioridades nacionales y los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados.

Será necesario revisar la legislación sobre planeación y los procedimientos de coordinación, de tal manera que se renueven los instrumentos para la conjugación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, como los Comités de Planeación, el Convenio de Desarrollo Social, los programas regionales y los acuerdos de concertación con los grupos sociales.

El Gobierno Federal observa con interés la iniciativa de las comisiones legislativas del Congreso de la Unión respecto a una posible iniciativa de Ley de Desarrollo Social.

Comentarios adicionales

Como se desprende de lo que menciona el Plan Nacional de Desarrollo en materia de política de desarrollo social, es posible identificar dos niveles de atención: el primero lo constituyen aquellos programas de carácter universal con cobertura generalizada, que normalmente desarrolla cada sector en particular. En el segundo pueden identificarse otro tipo de estrategias diseñadas para amparar la canalización de acciones hacia la población focalizada, tratándose de obras o servicios tendientes a garantizar una existencia digna a aquellos grupos de población que por diversas razones se encuentran en condiciones de desventaja.⁵⁸

En lo que se refiere al primer nivel podemos encontrar las líneas de acción siguientes: proporcionar directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema, a través de una sola instancia coordinadora (DIF) el paquete básico de nutrición y salud; incrementar la cobertura del programa de abasto de productos básicos a nivel Nacional.

⁵⁸ Archivo General de la Nación y Centro Nacional de Desarrollo Municipal; El Municipio en México, 1° ed, 1996 p.472

Por lo que respecta al segundo nivel podemos encontrar, la transferencia de mayores recursos y responsabilidades a los Gobiernos Estatales para la atención de la política de combate a la pobreza, que se articulan en el Programa para la Superación de la Pobreza.

Para los efectos de este trabajo nos enfocaremos a éste último punto, que involucra la ejecución de programas sociales motivo de esta investigación.

4.1.5 Sistemas de Control y Rendición de Cuentas

En el punto 3.9.3 el Plan señala que en congruencia con las demandas planteadas durante la consulta popular, se apoyará la reestructuración de los actuales órganos de control de la gestión pública para fortalecer la independencia, autonomía técnica, oportunidad y capacidad de la acción que requiere el órgano externo, a fin de constituirlo en un auténtico y moderno órgano superior de fiscalización. Complementariamente, se reorganizarán los actuales métodos de control interno del Poder Ejecutivo para lograr un sistema más eficiente de autoevaluación, con un fuerte enfoque preventivo, vinculado al desarrollo administrativo de la gestión pública.

Entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, se dará mayor fortaleza y autonomía a los órganos internos de contraloría, a fin de que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la libertad e imparcialidad que su función requiere.

Se perfeccionarán y ampliarán los procedimientos de contraloría social para extender los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la comunidad en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales.⁵⁹

4.2 Convenio de Desarrollo Social

Para la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Ejecutivo Federal se encuentra facultado por la Ley de Planeación, para coordinar mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo, derivados del mismo sistema.

A continuación señalaremos algunos aspectos relevantes que considera el Convenio de referencia en su clausulado y que son importante retomar para efectos de este trabajo.

⁵⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1995 p.p.73a 123

4.2.1 Definición y objetivos

Es el documento que anualmente firman los ejecutivos Federal y Estatales para llevar a cabo la política de Superación de la Pobreza, mediante el cual el Gobierno Federal transfiere recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a las 31 entidades federativas

También, en este instrumento se pacta la ampliación de los cauces de participación social para que las comunidades intervengan activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios, y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución, vigilancia y evaluación correspondiente, en el desarrollo democrático, que permita avanzar hacia una vida política y de intensa participación ciudadana.

Los objetivos del Convenio son: Coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la Política para la "Superación de la Pobreza" en las entidades federativas e impulsar el desarrollo regional y social con el propósito de alcanzar la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar, y la calidad de vida de la población y de manera prioritaria, disminuir la pobreza; fortalecer la participación social en las acciones de gobierno, y la descentralización de programas de desarrollo social financiados con recursos federales del Ramo 00026.

4.2.2 Planeación estatal para el desarrollo

En este aspecto el Ejecutivo Federal y Estatal se comprometen a través del Convenio a:

Realizar acciones para el mejor funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, con el objeto de hacer más participativa y dinámica la relación Federación -Estado- Municipio; para ello, se fortalecerá la integración y operación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), como único mecanismo de coordinación interinstitucional.

Impulsar la creación y operación de un Sistema de información para la Planeación ; así como a promover la instrumentación y desarrollo del mencionado Sistema en cada municipio, a fin de que éste y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, dispongan de instrumentos que mejoren los procesos de planeación y programación de sus acciones para la ejecución de la Política de Desarrollo Social.

Dicho sistema será la base para identificar los principales déficits en materia de servicios básicos para la población, los cuales aunados a un diagnóstico preparado por el Estado permitirá determinar metas de corto y mediano plazo, en lo que corresponde al ámbito social .

Las referidas metas orientarán los procesos de planeación y programación de las acciones de desarrollo social, y se promoverán ante los municipios para que las apoyen en sus respectivos procesos de planeación y programación, respetando las prioridades que señalen los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal en la integración de sus programas de inversión

4.2.3 Descentralización de Programas de Desarrollo Social

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social descentraliza a los Estados y por conducto de éstos a los municipios, programas y recursos del Ramo 26 "Superación a la Pobreza" del Presupuesto de Egresos de la Federación mediante el Convenio de Desarrollo Social, el cual se integró en 1996 por los siguientes tres fondos:

Fondo de Desarrollo Social Municipal
Fondo de Prioridades Estatales
Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación

El Fondo de Desarrollo Social Municipal

Los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal se orientan a atender las demandas de infraestructura y servicios básicos, se dirige específicamente a los siguientes programas: suministro de agua potable, alcantarillado y drenaje; electrificación de colonias marginadas urbanas y comunidades rurales; urbanización de colonias populares y comunidades rurales; construcción y conservación de infraestructura educativa básica; infraestructura de salud; caminos rurales, así como apoyos a: mejoramiento de vivienda, instalaciones deportivas menores, la eficiencia educativa terminal en educación primaria, alimentación y nutrición, proyectos productivos para los grupos marginados, acciones para el cultivo de áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o baja productividad y acciones para el mejoramiento de la capacidad técnica-administrativa de los municipios, entre otros.

A este respecto, el Ejecutivo Estatal se compromete en el Convenio a transferir a los municipios los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal; así como los recursos propios, y a brindarles el apoyo y asesoría técnica que requieran para la operación del mismo. (en el caso de Chiapas que es el Estado donde se realizó la investigación, el 15 de febrero de 1996 se publicó en el diario oficial del Estado, la distribución de recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal a los municipios, de acuerdo a la fórmula que establece el presupuesto de egresos de la federación).

Fondo de prioridades estatales.

Atenderá a las obras pendientes de concluir en el ejercicio fiscal de 1995, así como también aquellos proyectos que tengan un alcance regional o rebasen el ámbito de un municipio.

Fondo para la promoción del empleo.

Con este fondo se apoyarán las acciones para continuar el programa emergente de empleo, el servicio social de los egresados de instituciones de educación media superior, la atención a los jornaleros y a las empresas y fondos de coinversión del sector social

Para el financiamiento de los programas, el Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos a las entidades Federativas; en el caso específico de Chiapas se transfirieron en 1996, para el Fondo de Desarrollo Social Municipal \$ 569'455,898.00 que serán complementados con \$ 43,333,330.00 de aportaciones estatales, y la participación de los beneficiarios. En algunos estados con alto índice de pobreza ciertos programas sociales son financiados con créditos del organismos internacionales como son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

4.2.4 Participación Social en la política de desarrollo social

Para promover y fortalecer la participación social en el Convenio se comprometen:

Los Ejecutivos Federal y estatal a definir, promover e instrumentar estrategias que fortalezcan y efficienten la participación social en la formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los programas que se realicen en el marco de la política de desarrollo social.

El ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, a fortalecer sus áreas técnicas, responsables de la capacitación, promoción y apoyo a la organización y la participación social.

Los Ejecutivos Federal y estatal a promover ante las autoridades municipales, que los programas incluidos en el Fondo de Desarrollo Social Municipal, sean ejecutados preferentemente con la participación de la sociedad organizada, con el apoyo y la asesoría de los municipios o de otras dependencias, o bien de colegios de profesionistas y universidades.

El Ejecutivo estatal a formular de manera coordinada con la Federación estrategias de capacitación, asistencia técnica y apoyo en general, hacia las comunidades, con la participación de los municipios y de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, a fin de mejorar las capacidades organizativas, técnicas, administrativas y de gestión de las mismas.

4.2.5 Evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social

Con el propósito de verificar que los programas ejecutados en el marco de la Política de Desarrollo Social favorezcan a los grupos sociales más pobres, el Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Desarrollo Social, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, y el Ejecutivo del Estado, se comprometen a llevar a cabo sus tareas de evaluación, control y seguimiento de los programas y recursos derivados del Ramo 0026 " Superación de la Pobreza ".

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Ejecutivo Estatal a través de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE que será coordinada por el titular del órgano interno de control del Ejecutivo Estatal, realizarán la fiscalización y evaluación periódica de Fondos, programas y acciones ejecutados en la entidad con recursos federales, con el objeto de conocer el grado de su cumplimiento.

El ejecutivo Federal, conforme a la normatividad que al efecto establezca a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Ejecutivo Estatal, llevarán a cabo acciones tendientes al fortalecimiento y consolidación al programa de Contraloría Social, en la ejecución de los programas de desarrollo social, apoyando y promoviendo la participación comunitaria organizada en el control y vigilancia de las acciones y obras financiadas con recursos provenientes del Ramo 0026 " Superación del Pobreza".

Asimismo, las partes convienen en realizar acciones de fortalecimiento y apoyo, mediante esquemas de capacitación, asesoría técnica y difusión a las funciones de los vocales de control y vigilancia de los comités comunitarios constituidos para la ejecución de las obras.⁶⁰⁾

4.2.6 Operación del Fondo de Desarrollo Social Municipal

Lineamientos de operación del Fondo

-La participación social de la población organizada y de los ayuntamientos se da en el seno de los Consejos de Desarrollo Municipal que son las instancias básicas para la operación del Fondo.

- La distribución de recursos al interior de cada estado y municipio se hace a través de una fórmula que garantiza un mayor apoyo a los municipios más pobres.

- Las obras serán ejecutadas preferentemente por las comunidades organizadas en comités comunitarios.

⁶⁰⁾ Convenio de Desarrollo Social 1996 del estado de Chiapas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1996.

-El costo máximo de los proyectos varía entre los estados, dependiendo de la asignación de recursos que les correspondió. En general, el rango del costo máximo permisible es de entre 600 y 1,100 miles de pesos.

Desarrollo operativo del Fondo de Desarrollo Social Municipal

Integración del Consejo de Desarrollo Social Municipal.- Una vez efectuada la promoción del Fondo las autoridades municipales proceden a la integración del Consejo de Desarrollo Municipal.

El presidente municipal funge como presidente del consejo; integran también ese órgano, representantes de las comunidades del municipio. De entre ellos se selecciona un vocal de control y vigilancia. Las decisiones se toman por mayoría de votos.

Participan igualmente, con el carácter de asesores técnicos del Consejo, sin derecho a voto, el tesorero municipal y el director o regidor de obra pública del municipio. Asimismo pueden participar, sólo con voz y como asesores técnicos, representantes del gobierno del estado y de la Secretaría de Desarrollo Social.

Integración de los programas de Inversión municipal del Fondo.- En reunión del Consejo de Desarrollo Municipal se revisan los planteamientos de las comunidades a fin de integrar el programa de inversión del Fondo; al respecto se consideran, entre otros los siguientes criterios: se da prioridad de atención a las comunidades más pobres de cada municipio; se deben respetar los lineamientos de distribución de los recursos entre la cabecera y el resto de las localidades del municipio; serán prioritarias las acciones de agua potable, drenaje y letrinas, infraestructura para la salud y la educación, electrificación, caminos y obras productivas.

Integrado el programa de inversión, se proceden a formular los proyectos técnicos de las obras seleccionadas, cuya elaboración corresponde a los municipios, con apoyo técnico del gobierno del estado, de la Secretaría de Desarrollo Social o de ingenieros contratados por los municipios.

Aprobación o validación de los proyectos.- dado el reducido tamaño y costo de las obras, esos proyectos de ingeniería (denominados expedientes técnicos) , son documentos sencillos tanto en su estructura como en su contenido, no obstante lo cual, sí deben garantizar una presupuestación y una ejecución adecuada de las obras.

Disponibles esos documentos por parte de los ayuntamientos, los correspondientes a obras mayores de 40 mil pesos deben entregarse al gobierno del estado, el cual por medio de su Secretaría de Planeación, los revisa y, en su caso, los aprueba.

Los expedientes técnicos de proyectos con un costo menor a 40 mil pesos son aprobados por los Consejos de Desarrollo Municipal, los que emiten la validación correspondiente.

Ejecución de las obras.- estará a cargo fundamentalmente de los comités comunitarios, salvo en aquellos casos en que no puedan proceder a la realización de las obras.

En esos casos, se optará por otra modalidad de ejecución, siendo la más utilizada la de ejecución por parte de los ayuntamientos.

Control, seguimiento y supervisión del Fondo.- el control del ejercicio del Fondo en el ámbito municipal está a cargo de los ayuntamientos y de los Consejos de Desarrollo Municipal, los que se encargarán, en el primer caso de llevar los registros contables, financieros y programáticos del Fondo y de manejar los recursos y efectuar la supervisión física de los proyectos, y en el segundo, de realizar su vigilancia y seguimiento y validar los registros e informes.

En el ámbito estatal, el control y el seguimiento del Fondo es responsabilidad del gobierno del estado, el cual efectúa el registro contable, financiero y programático; lleva a cabo el seguimiento físico de las obras y la evaluación del Fondo.

La Secretaría de Desarrollo Social, por medio de sus delegaciones en los estados, participa en los trabajos de seguimiento y control, de manera coordinada con los gobiernos estatales, respetando siempre el contexto de descentralización en que se da la operación del Fondo.

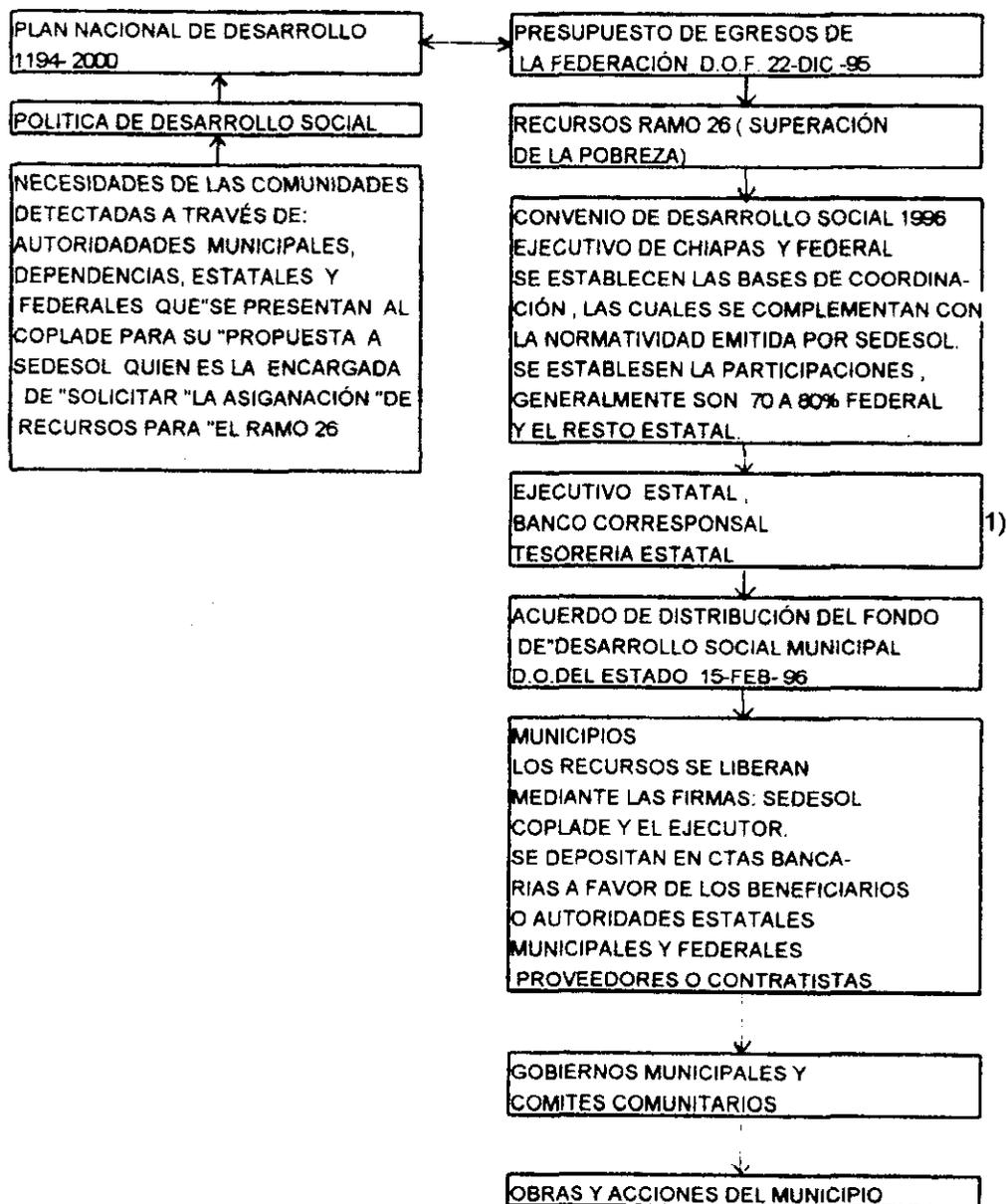
En un carácter más amplio, la población participa en el seguimiento del Fondo, vigilando sus acciones y la correcta aplicación de los recursos. Ello se da bajo la estrategia de la contraloría social, cuyo objetivo es involucrar a la sociedad en la vigilancia y control de los programas gubernamentales.

En resumen, existe una amplia gama de instancias que participan en el control y seguimiento del Fondo para asegurar su evolución eficiente, cada una con funciones propias, pero articuladas entre sí y convergentes en un solo esfuerzo hacia el cumplimiento de los objetivos.⁶¹ (ver cuadro 1 siguiente que muestra el flujo de recursos del ramo 26 para una mejor comprensión).

⁶¹ Archivo General de la Nación y Centro de Desarrollo Municipal; El Municipio en México, ed 1996 p.p.480-483

Cuadro N° 1

**FLUJO DE RECURSOS FEDERALES (RAMO 26 "SUPERACIÓN DE LA POBREZA")
A CHIAPAS AÑO 1996**



FUENTE: ELABORADO CON BASE EN LOS DOCUMENTOS MENCIONADOS EN
EL MISMO FLUJO.

1) En algunos estados como el estado de México los recursos del CDS se incorporan a
Ley de Ingresos del estado, en el caso de Chiapas no se incorporarán en 1996.

4.2.7 Datos Estadísticos de los recursos del Ramo 0026 "Superación de la Pobreza".

En 1996 el Fondo de Desarrollo Social Municipal a nivel Nacional ejerció una inversión de \$ 7,150,000,000 de pesos, los cuales fueron complementados con recursos estatales y una parte menor por las comunidades beneficiarias de las obras y los programas

Los 31 Estados del país participaron en el Fondo, así como también la totalidad de los Municipios, cabe aclarar que los estados y municipios más favorecidos con el Fondo son aquellos que observan los mayores niveles de pobreza.

Dichos recursos permitieron ejecutar aproximadamente 100 mil obras y acciones, dentro de las cuales, las vinculadas con la infraestructura social básica concentran la mayoría de las mismas (agua, infraestructura educativa y de salud, electrificación , caminos, drenaje y letrinas, y empedrado y pavimentación de calles).El costo de las obras tiene un costo promedio de 75 mil pesos.

Recursos del Ramo 0026 que se incorporan en los Convenios de Desarrollo Social con las 31 entidades federativas, en el año 1996

(Miles de pesos)

\$ 7,150,000.	65%	Fondo de Desarrollo Social Municipal.
\$ 3,850,000.	35%	Fondo de Prioridades Estatales. Fondo para la promoción del Empleo.
<hr/>	<hr/>	
\$ 11,000,000	100%	

Fuente: del Presupuesto de Egresos de la Federación de 31 diciembre de 1996

A continuación presentamos la distribución por entidad federativa de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para el ejercicio 1996, obtenidos del Acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Social (Publicado en del Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1996) mediante el cual se determina la fórmula , metodología y distribución de las asignaciones correspondientes a cada entidad. Cabe mencionar que la fórmula para efectuar la distribución correspondiente considera fundamentalmente los índices de pobreza y de población.

Cuadro N° 2

Recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal por estado año 1996

(pesos)

Entidad	Importe	Entidad	Importe
Aguascalientes	91,018,237	Nayarit	150,588,494
Baja California	81,392,738	Nuevo León	110,429,045
Baja California Sur	76,695,605	Oaxaca	526,257,440
Campeche	158,045,411	Puebla	418,741,450
Chiapas	569,455,898	Querétaro	196,294,067
Chihuahua	161,791,559	Quintana Roo	134,435,868
Coahuila	107,185,352	San Luis Potosí	274,597,797
Colima	79,673,461	Sinaloa	170,462,552
Durango	199,203,741	Sonora	101,610,219
Guanajuato	300,673,364	Tabasco	216,368,676
Guerrero	377,799,312	Tamaulipas	148,874,673
Hidalgo	302,156,686	Tlaxcala	152,978,380
Jalisco	251,766,444	Veracruz	525,105,922
México	366,621,863	Yucatán	209,305,228
Michoacán	318,365,862	Zacatecas	245,524,980
Morelos	126,579,676		
		Total	<u>7,150,000,000</u>

Fuente: Diario Oficial de la Federación 15 de enero de 1996

4.3 Acciones Coordinadas Estados-Federación en materia de Control y Evaluación

Ante la necesidad de instrumentar un Sistema Nacional de Control y Evaluación que incluyera a los tres órdenes de gobierno, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo promovió la creación de órganos estatales de control, que como instancias dependientes de cada Ejecutivo Estatal, coadyuvaran a descentralizar el control del gasto federal convenido con los estados a partir de una estrategia de coordinación intergubernamental eficiente. (ver cuadro 3 siguiente)

Inicialmente, la actividad de los órganos estatales de control se orientó en dos sentidos: a) la fiscalización y control del gasto federal derivado de programas concertados con estados y municipios, en el marco del Convenio de Desarrollo Social; y b) la promoción de la eficiencia en los programas de gobierno, con un enfoque preventivo, así como la vigilancia de la actuación honesta de los servidores públicos locales.

Para lo anterior, fue necesario la creación de un marco legal básico y el establecimiento de políticas de actuación coordinadas. Dentro de estas acciones, destacan las adecuaciones realizadas a las constituciones de las entidades federativas, respecto a los cambios en el Título IV de la Constitución de la República, que alude a las responsabilidades de los servidores públicos. De igual forma se realizó lo conducente en lo que se refiere a las leyes que regulan el proceso de adquisiciones y compras, la procuración de elementos materiales, obra pública, presupuesto, contabilidad y gasto público.

En materia administrativa, los gobiernos locales llevaron a cabo una reestructuración que otorgó a los órganos de control ya existentes una jerarquía administrativa dependiente del Ejecutivo Estatal, cuyas atribuciones derivaran de las constituciones locales y quedaran perfectamente definidas en las leyes internas y orgánicas de la administración, así como en los reglamentos interiores de los estados.

También se promovió la suscripción de acuerdos de coordinación, instrumento que forma parte de los Convenios de Desarrollo Social y permite conjuntar y articular las tareas intergubernamentales de control entre la federación, estados y municipios, con pleno respeto a las atribuciones de cada orden de gobierno. (se explica más detalladamente en el siguiente punto)

Con el propósito de integrar las funciones estatales y federales de control y evaluación con las de programación y presupuestación, fueron creadas las unidades de Control y Evaluación al interior de los Coplades. Por otra parte, se establecieron los criterios básicos para el desarrollo de las acciones de verificación, seguimiento y evaluación del ejercicio de los recursos convenidos, así como para la solventación de las observaciones derivadas de este proceso.

La consolidación de las etapas antes mencionadas, el proceso acelerado de transformación que el Ejecutivo Federal ha venido impulsando, con el propósito de

CUADRO N° 3

ORGANOS DE CONTROL DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN MÉXICO

NIVEL	ORGANOS DE CONTROL	PODER
Federal	Contaduría Mayor de Hacienda	Legislativo
	Contraloría General	Judicial
	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Ejecutivo
Estatal	Contaduría Mayor de Hacienda	Legislativo
	Secretaría de la Contraloría Estatal	Ejecutivo
Municipal	1) "Contraloría Municipal	Ejecutivo

Fuente: elaborado con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la APF.

1) Sólo una parte de los municipios cuentan con contraloría municipal, generalmente los económicamente más importantes.

decentralizar y modernizar la vida nacional y acceder a mejores niveles de bienestar social y económico, han propiciado cambios en la administración pública que han repercutido en el aspecto de control y evaluación lo que ha hecho necesaria la participación conjunta de estados y federación para la instrumentación de otros programas que han enriquecido el potencial de las instancias locales de control y fortaleciendo el manejo transparente de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno entre dichos programas podemos mencionar contraloría social, Quejas y denuncias y Atención a la ciudadanía, Simplificación Administrativa Inconformidades, Responsabilidades y Desarrollo Administrativo.

De los programas anteriormente señalados explicaremos lo referente a Quejas y denuncias y atención a la ciudadanía y lo referente a la Ley de Responsabilidades en virtud de que son programas que se vinculan estrechamente con el tema de la investigación.

Las acciones emprendidas para fortalecer el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, persiguen agilizar los mecanismos de recepción, seguimiento y resolución de consultas y quejas que presente la ciudadanía, mediante el establecimiento de mecanismos de inconformación estados -federación que se concilian de manera permanente. Asimismo, se refuerza o promueve la creación de unidades de atención a quejas a nivel municipal, y se le proporcionan a la población instrumentos que les permiten canalizar sus planteamientos y recibir una respuesta ágil y oportuna.⁶²

En cuanto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a continuación mencionaremos algunos antecedentes que es importante conocer para comprender los avances que se han tenido al respecto. La filosofía del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública está apoyado por un marco jurídico y por principios éticos que rigen el servicio público, los cuales son fundamentales para el mejoramiento cualitativo del quehacer gubernamental.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos entró en vigencia el 1° de enero de 1983 y constituye el elemento básico del marco jurídico al que nos referimos, ya que es el instrumento legal que reglamenta el régimen de la responsabilidad gubernamental consignado en el Título IV de la Constitución Política.

A partir de la vigencia de la mencionada Ley Federal, los Gobiernos Estatales promovieron ante sus legislaturas locales la realización de las reformas necesarias a su marco constitucional y expidieron sus leyes específicas sobre responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales, en congruencia con la legislación federal.

Con la acción fortalecida del Sistema Nacional de Control y Evaluación y el sustento de la Contraloría Social, se enfatiza el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que ha dado lugar a la aplicación de sanciones administrativas y económicas.⁶³

⁶²Chagoya Rivera, Luis Antonio, Fortalecimiento en Materia de Control y Evaluación Auditoría Pública Publicación de la Secretaría de la Contraloría, septiembre de 1992, p.14-16

⁶³Vázquez Cano, Luis Nuevas Disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Auditoría Pública Publicación de la Secretaría de la Contralorías septiembre de 1992, p. 21-28

En materia de aplicación de la Ley de Responsabilidades para los servidores públicos de los estados, las acciones conjuntas permiten: dar seguimiento a las sanciones impuestas por las contralorías estatales como resultado del manejo de recursos federales.

4.3.1 Acuerdo de Coordinación

El Acuerdo de Coordinación es un documento que firman el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con cada uno de los gobiernos estatales, el cual tiene por objeto la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo.

En el clausulado del Acuerdo de Coordinación se establecen varios objetivos de los que nos pareció relevante destacar los siguientes:

-Realizar acciones conjuntas orientadas al fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación de la gestión pública estatal y municipal, a fin de lograr un ejercicio eficiente oportuno transparente y honesto de los recursos presupuestales asignados en el marco del Convenio de Desarrollo Social.

-Promover, en el seguimiento, control y vigilancia de los programas y acciones objeto de coordinación la participación organizada de la ciudadanía bajo un esquema de corresponsabilidad generando mayores espacios para ésta en su relación con los diferentes ordenes de gobierno.

Asimismo en el mencionado documento se establece que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se compromete a :

- Colaborar con la Contraloría General del Estado, y a través de ésta con los municipios, en la instrumentación y fortalecimiento de los sistemas locales de control y evaluación de la gestión pública así como en las acciones de desarrollo y modernización de las administraciones públicas estatales y municipales.

Por su parte el gobierno del estado se compromete en el Acuerdo de Coordinación a:

- Revisar y promover las reformas al marco jurídico de control y evaluación de la gestión pública e impulsar lo relativo al desarrollo administrativo.

-Proporcionar a los gobiernos municipales la asesoría y el apoyo técnico necesario para la operación del subsistema de control y evaluación del gasto público, en particular los recursos ejercidos en el marco del Fondo para Desarrollo Social Municipal.

-Fortalecer permanentemente a la Contraloría General del Estado, para incrementar la cobertura y efectividad de sus tareas de control y evaluación de los programas y proyectos financiados con recursos del Convenio de Desarrollo Social.

- Utilizar los recursos financieros que la Federación le otorga para efectuar las actividades de Fiscalización, supervisión, verificación, evaluación y vigilancia de las obras y acciones financiadas con recursos del Convenio de Desarrollo Social, conforme a los lineamientos que determine la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

- Por conducto de su Contraloría General, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo auditará, fiscalizará, verificará y evaluará los programas y obras ejecutados con recursos federales en los términos del Convenio de Desarrollo Social de conformidad con el programa anual de trabajo acordado con la SECODAM.

Por lo que se refiere al Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y participación social, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Gobierno del Estado se comprometen a fortalecer la operación del Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y atención a la ciudadanía, reforzando los mecanismos de recepción, atención y resolución a los planteamientos de los ciudadanos por la vía telefónica (SACTEL).

También se menciona en el Acuerdo de Coordinación algunas actividades en las que se requiere la coordinación de las instancias firmantes del Acuerdo para su atención como son:

Las funciones relativas al patrimonio inmobiliario Federal.

Del programa de modernización administrativa.

De la difusión y capacitación

Respecto a este último punto la SECODAM, LA SEDESOL, La Contraloría General del estado y el COPLADE se comprometen a coordinar acciones para impulsar la capacitación, apoyar y orientar a la ciudadanía fomentar la expresión y participación social y fortalecer las actividades de vigilancia verificación, fiscalización, supervisión y evaluación para lo cual establecen:

-El COPLADE y la SEDESOL se comprometen a entregar mensualmente a la SECODAM, a través de la Contraloría General del Estado, la información relativa a los programas cuya ejecución este a su cargo, a fin de impulsar las actividades de vigilancia, verificación, fiscalización, supervisión, evaluación y fortalecer el programa de contraloría social.⁶⁴

⁶⁴ Acuerdo de Coordinación del Estado de Chiapas, firmado el 12 de abril de 1996 y publicado en el Diario oficial de la Federación el 14 de enero de 1997.

Como se puede observar en los puntos anteriores extraídos de los Acuerdos de Coordinación, la SECODAM con la firma del mencionado documento promueve que los órganos estatales de control consideren en sus programas anuales de trabajo las actividades que desarrolla la propia SECODAM en el ámbito federal, con el propósito de que el Sistema Nacional de Control avance hacia un mejor control, un control más preventivo que correctivo; también se pretende una mayor capacitación a los órganos estatales de control para una ágil descentralización de las actividades de control y evaluación a los estados. (cabe mencionar que los Acuerdos de Coordinación firmados con todos los estados tienen un clausulado similar adaptado obviamente a la situación particular de cada estado)

4.3.2 Los órganos estatales de control (Chiapas)

Los órganos estatales de control son instancias dependientes del ejecutivo estatal, que forma parte del Sistema Nacional de Control, que tienen una estructura propia acorde al gobierno estatal correspondiente y que instrumentan programas muy similares a los que lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ámbito Federal, para la vigilancia de la aplicación de los recursos estatales, así como impulsar la eficiencia en el gasto estatal y el buen desempeño de los servidores públicos estatales, para lo cual ha sido necesario impulsar marcos jurídicos estatales de control adecuados al desarrollo de las tareas correspondientes al órgano estatal de control.

Los órganos estatales de control participan conjuntamente con la SECODAM en las actividades de vigilancia y control de los recursos federales(básicamente Ramos 26) que ejercen directamente estados y municipios por virtud de los convenios respectivos (recientemente se ha ampliado la base de revisión con recursos de otros ramos descentralizados como, salud y otros).

Asimismo los órganos estatales de control han colaborado con la SECODAM para impulsar varios programas como son la contraloría social, la capacitación, atención a quejas y denuncias, verificación y supervisión de obras y programas y acciones, fiscalización física documental, modernización administrativa, etc.

Para apoyar la función de los órganos estatales de control la SECODAM les transfiere recursos del 5 al millar, los cuales se incorporan a su presupuesto estatal, lo que les permite cumplir con los programas de trabajo acordados o bien reforzar algunas de sus áreas.

Organo estatal de control en Chiapas

A continuación señalaremos algunos aspectos relevantes de la Contraloría General del estado de Chiapas, por ser el estado en el cual se llevó a cabo la investigación de campo.

En 1977 la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal considera a la contraloría como área de apoyo técnico que auxilia al Ejecutivo estatal en el desempeño de su cargo. En mayo de 1983, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en su artículo 6° señala en materia de control existirá una unidad administrativa denominada Contraloría General de Gobierno. El 8 de diciembre de 1988 en la 3° Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, se eleva al rango de una dependencia del Ejecutivo denominándose Contraloría General, facultándola para planear, organizar coordinar el sistema de prevención, control y vigilancia de la Administración Pública.

Así mismo, se crea también la Secretaría de Programación y presupuestos como dependencia esencialmente normativa, la Tesorería General del Estado, como administradora de los recursos y la Contraloría General como órgano de control y vigilancia, complementariamente a estas medidas se emitieron diversos ordenamientos, entre otros: la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, los Principios de austeridad del Gasto Público y la Ley de Obra Pública y Adquisiciones de Bienes Muebles y Prestaciones de Servicios relativos a los mismos.

En 1991 las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades pasan a formar parte de la estructura administrativa de la Contraloría General del Estado, logrando con ello independencia en su actuación y eficiencia, tanto en la revisión, vigilancia y supervisión de los ingresos y gastos públicos del estado, como en la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.

En 1996 el personal de Organismo estatal de control ascendía a 421 personas de los cuales 59 son personal secretarial, y el resto formado por el 49% del área de contaduría pública y un 18% de ingenieros. Tenía una delegación regional en Tapachula, cuenta con 24 contralorías internas en dependencias y entidades del Sector Central, y tres contralorías municipales.⁶⁵

4.4 El municipio y los gobiernos municipales en los programas sociales apoyados con recursos federales

4.4.1 El Municipio

A continuación hablaremos del municipio por ser éste un factor importante en la ejecución de los programas sociales financiados con recursos federales en el ámbito regional, señalaremos de manera muy breve su estructura y su forma de gobierno.

La división política y territorial de la República Mexicana, se encuentra conformada por un Distrito Federal, 31 estados, 2412 municipios y 145,860 localidades, con relación a esta última nominación existen: pueblos, villas, comunidades, rancherías, congregaciones, fraccionamientos y otros más, los cuales integran cada uno de los municipios.

⁶⁵ Información proporcionada por la Contraloría General del Estado.

La función principal del Municipio es la de ser el primer nivel de gobierno, ser promotor del desarrollo de su comunidad, debe encauzar a la participación ciudadana, es también prestador de servicios públicos.

La historia de los municipios se remonta a los calpullis de los aztecas, a las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y a los clanes de la civilización maya. En 1836 fueron promulgadas las Leyes Constitucionales de la República Mexicana conocidas como " Las siete leyes", en las que se establecieron las bases fundamentales para la organización municipal. La Constitución de 1917 incorporó, en la fracción segunda del Artículo 115 constitucional, la decisión de que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formaría con las condiciones señaladas por las legislaturas locales para atender sus necesidades

El ayuntamiento es el órgano administrador del municipio y está formado por un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 115 constitucional. El ayuntamiento como cuerpo colegiado, está formado por regidores, síndicos, municipales o ediles, que de todas estas formas se les designa. El presidente Municipal, llamado también alcalde, forma parte de este cuerpo. El número de ellos es muy variable, pues depende de la importancia del municipio, Serán pocos en los pueblos y numerosos en las grandes ciudades. Así mismo el ayuntamiento, como órgano jerárquico tiene diversas funciones, entre las que sobresalen : la de legislar.

Marco Legal

El orden jurídico municipal, se establece a través de tres niveles de ordenamiento. El primero es el nivel constitucional y contiene las disposiciones relativas a las leyes fundamentales, tanto de la República, como del estado. El segundo nivel es el orgánico y contiene todo lo referente a las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. Por último el tercer nivel es el reglamentario, del cual emanan los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes que rigen la vida del municipio con apego a las disposiciones constitucionales y orgánicas que se han mencionado con anterioridad.

Nivel Constitucional

El artículo 115 de la Constitución que trata básicamente del municipio, fue reformado y publicada dicha reforma el 3 de febrero de 1983. Dicho artículo contiene diez fracciones de las cuales siete corresponden a la materia estrictamente municipal, (I, II, III, IV, V, VI, y VII) una de ellas regula el aspecto estatal (VIII) y las dos últimas (IX y X) regulan aspectos comunes a la Federación, los estados y los municipios respectivamente.

A continuación se transcribe parte del texto del mencionado artículo 115: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- A) Agua potable y alcantarillado
- B) Alumbrado público
- C) Limpia
- D) Mercados y centrales de abasto
- E) Panteones
- F) Rastro
- G) Calles, parques y jardines
- H) Seguridad pública y tránsito
- I) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta.

VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. De los gobernadores de los estados.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán esta misma regla por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus finanzas, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Asimismo, las constituciones estatales, le han dedicado un capítulo específico al municipio, en el mismo se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución en virtud de que lo enmarca jurídicamente y alude en forma general a la competencia territorial, a su actuación legal y las facultades administrativas.

Nivel Orgánico

Las leyes orgánicas municipales, llamadas en algunos casos códigos, son expedidas por los congresos estatales y norman jurídicamente la vida del municipio. Su contenido abarca principalmente: el funcionamiento, facultades y obligaciones del ayuntamiento.

Nivel Reglamentario

El municipio a través de su ayuntamiento tiene la facultad de expedir sus reglamentos.

Característica principales de los Municipios en México.

A continuación se incluye un cuadro que de manera muy resumida presenta una clasificación de los municipios de toda la república en base a ciertas características. lo que nos permite ubicar cuál es el tipo de municipios que tiene el país y de qué manera es posible para cada uno de ellos instrumentar los programas sociales y cuáles son las limitaciones que son más frecuentes que se encuentren. (anexo 11)

4.4.2 La autonomía municipal, un enfoque hacendario

Como actividades fundamentales a cargo de los municipios destacan: la prestación de los servicios públicos básicos, y aquellos que las legislaturas locales les fijen, la regulación de las actividades de los particulares, principalmente en lo que respecta a las funciones de policía y

buen gobierno. Desde luego , habrán de ocuparse los municipios de realizar acciones propias de la administración de su hacienda.

Como es sabido, los municipios no cuentan con potestad tributaria, por lo que habrán de conformarse sólo con ejercer la competencia tributaria; es decir con aplicar las leyes que les aprueban los Congresos locales para proveerse de los recursos públicos.

No obstante que la propia Constitución establece la libertad de los municipios, no podemos hablar de que realmente son autónomos, ya que no cuentan con las características cabales de un ente autónomo, sino que en la mayoría de los actos que realizan para cumplir con su cometido se refleja una dependencia en mayor o menor grado de los gobiernos locales.

El federalismo en México se ha caracterizado por no hacer una distribución expresa de competencias y potestades entre niveles de gobierno; en él se ha consagrado el principio de reserva señalado en el Artículo 124 constitucional como regla general; es decir las atribuciones que no se otorgaron a los funcionarios federales se entiende reservadas para los estados; sin embargo las atribuciones otorgadas a los funcionarios federales no siempre son claras.

De lo anterior se deduce que en muchas de las ocasiones nos encontramos ante fenómenos de concurrencia en los que se precisa la concertación entre las partes a fin de negociar los espacios a ejercer por cada una de ellas, o la forma en que conjuntamente habrán de hacer uso de estas atribuciones.

El esquema anterior ha llevado a los gobiernos federales y estatales, a concertar mediante convenios de coordinación, diversas actividades relacionadas con el ejercicio de sus respectivas atribuciones, como ejemplo podemos citar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del que uno de sus principales objetivos es el evitar precisamente la concurrencia impositiva, que constituía un serio problema tanto para las administraciones de los tres niveles de gobierno como para los propios contribuyentes, para lo que se crean gravámenes en un solo nivel de gobierno, de los cuales las otras instancias obtendrán parte de su recaudación por medio de participaciones.

La fuente más imponente de la que perciben recursos los municipios es aquella conformada por las participaciones derivadas de impuestos federales.⁶⁶

Para ilustrar lo mencionado anteriormente señalaremos las participaciones de los niveles de gobierno en el gasto público total en varios países.

⁶⁶ Archivo General de la Nación y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal; El Municipio en México, ed.1996, p111

Cuadro N° 4

Participaciones de los niveles de gobierno en el gasto público en varios países, año 1991 .					
	México	Alemania	Canadá	E.U.A.	Francia
	%	%	%	%	%
Central	81	61	42	56	81
Regional	15	23	42	23	0
Local	4	16	16	21	19
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: El Municipio en México ed. Archivo General de la Nación y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal ed. 1996 Cifras en base FMI, Government Finance Statistics year book. 1985-1995 p.593

4.4.3 La participación de los gobiernos municipales en programas sociales

El crecimiento de la pobreza rural y urbana, exigen que las políticas sociales, tanto las que tradicionalmente había regulado el Estado como los fondos sociales recientemente creados, deban reestructurarse profundamente. Los proyectos descentralizadores de la década pasada se retoman, poniéndose el énfasis ahora en el papel que deberán jugar los gobiernos locales (municipales) en el diseño y aplicación de los fondos sociales.

La participación de los gobiernos municipales en la ejecución de programas sociales financiados con recursos federales en el ámbito regional específicamente en el ejercicio de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal la podemos observar en dos vertientes, la que se da de manera directa como autoridades municipales y la que se da cuando el ayuntamiento es integrante de los Consejos de Desarrollo Municipal instancia básica para la operación del Fondo. (ver más detalle de la participación del Municipio en el punto 4.2.6 de este mismo capítulo.)

Así tenemos que en 1996 se modificó la metodología, la fórmula y la distribución del Fondo de Desarrollo Social Municipal, el cual junto con el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, constituyen el Ramo 0026 del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que implica que el primero de los fondos

representa el 65% de los recursos canalizados para el desarrollo regional, el cual es ejercido y decidido directamente por los estados y municipios, lo cual constituye el principal mecanismo de descentralización.

De esta forma se busca transparentar los criterios de asignación de los recursos, incrementar el porcentaje de los recursos que se les asignan a los ayuntamientos, descentralizar decisiones de política social hacia el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía y sobre todo, compensar a los estados con mayor índice de pobreza.⁶⁷

4.5 EL Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), ideado e implementado durante el gobierno salinista (1988-1994), ha sido uno de los intentos gubernamentales más ambiciosos para abatir la pobreza, tanto en términos de los recursos movilizados (principalmente nacionales), como en la creación de infraestructura productiva y de servicios, la incorporación de los sectores populares a la realización de obras y creación de empresas, así como por los resultados políticos favorables que obtuvo el partido gobernante con su aplicación.

El Pronasol logró conjuntar varios objetivos en los años en que operó: 1) su diseño se adecuó a los lineamientos establecidos por los organismos financieros internacionales, a la vez que rescató la tradición cultural indígena de trabajo comunitario; 2) creó un nuevo estilo de relación entre las instituciones gubernamentales y los sectores populares, basada en los llamados Comités de Solidaridad; 3) generó una importante participación social institucionalizada por medio de la cual distribuyó recursos a los sectores populares, fuera de los marcos propios del clientelismo corporativo, lo cual le permitió al partido gobernante recuperar el caudal electoral perdido en 1988 (Cf. Molinar, J. y Weldom, J., 1993); 4) distribuyó recursos en el interior del país y a la vez fortaleció el presidencialismo; 5) generó un inédito, amplio y diverso número de subprogramas que algunas veces se instalaron en las instituciones gubernamentales existentes (secretarías de Estado, fideicomisos, etcétera), estableciendo criterios propios y formas de asignación de los mismos.

El mismo fue operado inicialmente por la Secretaría de Programación y Presupuesto y, a partir de 1992, por la naciente Secretaría de Desarrollo Social. La forma como atendía las demandas del Ejecutivo Federal por medio de la Sedesol, y las restricciones impuestas a los gobiernos locales para controlar la gestión de su territorio y su sociedad local, creándose mecanismos de participación institucionalizados por el nivel federal (los Comités de Solidaridad) que podían controlar recursos al margen de los mecanismos institucionales legales de nivel local.

Tal vez el tema clave al evaluar estas políticas sociales es el de la participación social. La distinción entre participación social institucionalizada y no institucionalizada es central para comprender la forma de operación del Pronasol, porque el mismo se montó en gran medida en la creación de los llamados Comités de Solidaridad, los cuales constituyeron un requisito para

⁶⁷ Archivo General del Nación y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal: El Municipio en México, ed. 1996, p.280, 281.

que las comunidades tuvieran acceso a los recursos de este programa. Se afirma que al finalizar el sexenio salinista existían en el país 250, 000 comités (Cf. Sedesol, 1994); es decir una estructura organizativa que no obstante presentar grados de cohesión interna diferentes, fue un fenómeno social inédito, una organización social subordinada e inducida desde un aparato del gobierno central.

Así podría decirse que Pronasol logró desarrollar un importante " capital social ". Pero los efectos sociales y urbanos de esta organización institucional no permiten generalizaciones. Una tendencia observada por las investigaciones es la disolución de estas organizaciones comunitarias una vez logrado el objetivo para el que se constituyeron.

Pronasol innovó en la forma de relación instituciones gubernamentales de nivel federal-sectores populares, pero en el nivel local no tuvo capacidad de incorporar de manera clara y efectiva a las autoridades locales electas por la ciudadanía, otorgándoles un papel institucional de acuerdo con las competencias legales que posee ente nivel de gobierno. Esto no sólo generó tensiones con la figura del presidente municipal, sino con los regidores, quienes tradicionalmente han actuado como gestores de las demandas ciudadanas.

El pronasol contribuyó a crear una estructura organizativa que respaldó la presencia o la intromisión del gobierno estatal priista en la vida municipal, lo cual implicó un uso partidista del programa.

Por otra parte, esta actuación de Pronasol se dio en el marco de un desmantelamiento de instituciones de política urbana que actuaban atendiendo las demandas de los no asalariados, como el Fondo para las Habitaciones Populares (FONHAPO).

Desde una perspectiva urbana, la estructura organizativa de Pronasol se concentró en la realización de las obras de agua, drenaje, etc.; es decir no hubo un reconocimiento de que era necesario partir de un proyecto de ciudad, como forma de incorporar a los espacios urbanos a los sectores populares, disminuyendo la desigualdad social y la segregación urbana.

La política social: una cuestión de federalismo

El presidente de la República, desde su campaña electoral, enarbó la bandera del "nuevo federalismo" lo cual fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo como parte de este proyecto se expresó el propósito de reformular la política social, orientándola de acuerdo con los principios del nuevo federalismo. Esto supone una redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Se retoma así una visión sectorial de las políticas sociales y se anuncia la transformación del Pronasol con el propósito de que la experiencia acumulada permita la formulación de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con

menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.⁶⁸

⁶⁸ Archivo General de la Nación y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal; El Municipio en México, 1ª ed 1996, p.p. 272-280

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS DIVERSOS MUNICIPIOS

Municipios	Metropolitanos	Urbanos	Suburbanos	Rurales
Población	más de 200,000	entre 60,000 y 200,000	entre 30,000 y 60,000	menor a 20,000
Servicios públicos	todos	cuenta con los suficientes	indispensables	escasos todos
Actividades económicas	comercio industria turismo agricultura ganadería tecnificada	comercio turismo mediana industria agricultura tecnificada	comercio agricultura ganadería pequeña industria	agricultura ganadería pesca minería
Servicios educativos	Desde primaria hasta postgrado en las disciplinas técnicas y científicas	desde primaria, secundaria, técnico o semiprofesional y en ocasiones profesional	primaria y secundaria	en ocasiones escuelas multigrado
N° Municipios	460	800	300	852

total de municipios 2412

Fuente: Oropeza, Humberto y Luna David, Contaduría y Administración del Municipio México FCA- UNAM 1989(2° edición) p. 124-126

CAPÍTULO 5 EVALUACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL EN SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS. CHIAPAS

5.1. Objetivos de la evaluación

A través de mi experiencia profesional en despachos de auditores y básicamente 14 años en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, he comprobado la importancia que tiene el control y la evaluación en el logro de los objetivos en los programas gubernamentales. Asimismo, he observado recientemente un gran cuestionamiento por parte de diversos sectores de la población, sobre el sistema de control gubernamental y sus resultados; incluso se ha llegado a plantear la desaparición de la SECODAM, parte importante de dicho sistema.

También, he observado la importancia que tienen en México para la población los programas gubernamentales con objetivos sociales, toda vez que con la crisis económica que ha enfrentado nuestro país, se han acentuado las carencias de una parte importante de la población y a otros sectores no les ha permitido salir de la pobreza extrema; lo que consecuentemente y aunado a los índices de natalidad ha incrementado la población objetivo o demandante de los mencionados programas sociales.

Por lo que se refiere a los programas sociales que realiza el gobierno federal, existe atraso en el desarrollo de metodologías para evaluar dichos proyectos, por lo que a veces observamos proyectos que no obstante que se diseñaron con las mejores intenciones de ayudar a un grupo de la población, éstos no aseguran siquiera la obtención de los objetivos buscados, independientemente de sus costos.

Un dato resultado de la experiencia, es que los programas sociales suelen gastar de manera no óptima los recursos de que disponen. Ello se debe a la ausencia de adecuados controles y a la no utilización de la metodología de evaluación que podrían permitir, por un lado, optar por las alternativas más económicas para alcanzar los objetivos buscados y por el otro, efectuar un seguimiento que permita reorientar el proyecto cuando se aprecia que los objetivos no están siendo alcanzados.⁶⁹

De lo anterior, se desprende la importancia de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y de manera prioritaria los dedicados a los programas sociales, ya que de esa manera se contribuye a beneficiar a mayor número de personas, al multiplicar el rendimiento de los recursos disponibles. La información adecuada para la correcta toma de decisiones, también es relevante para los programas sociales, toda vez, que al hacer una mejor elección de los mismos permite satisfacer a un mayor número de personas; orientar esos programas sociales a la población que verdaderamente lo necesite; impulsar algunos programas, reorientar,

⁶⁹Ernesto Cohen y Rolando Franco; Evaluación de Proyectos de inversión. México, Siglo XXI editores, 1992, p. 29.

modificar o cancelar otros. Por lo anterior, se hace imprescindible aplicar sistemas adecuados de control y evaluación a los programas de referencia.

Por lo anterior, me parece importante realizar esta investigación que permita conocer cómo contribuye la contraloría social en el logro de los objetivos de los programas sociales realizados con recursos federales y si es ésta un sistema de control social que complementa adecuadamente el control institucional para los programas gubernamentales en México, lo que en el contexto del cuestionamiento del sistema de control gubernamental y el gran número de población en pobreza extrema resulta importante conocer.

De acuerdo con el contexto de la investigación se plantean las siguientes hipótesis:

H-1 La participación social en el control de los programas gubernamentales contribuye a su efectividad.

H-2 La contraloría social es un mecanismo que permite a través de la incorporación de costumbres ancestrales y la participación social mejores resultados en el logro de objetivos en programas sociales.

5.2 Contexto de la evaluación

En el aspecto temporal la investigación se circunscribió al año 1996, toda vez que la encuesta se aplicó al ejercicio de recursos de ese año presupuestal.

5.2.1 Características socioculturales del Estado y del municipio

Para tener el contexto donde se llevó a cabo la encuesta e interpretar adecuadamente los resultados obtenidos, consideramos importante incorporar a continuación las características más representativas del estado y del municipio seleccionados:

El estado de Chiapas es tierra de contrastes, se caracteriza por su diversidad geográfica y cultural, su compleja historia, la desigualdad persistente, su riqueza natural y su población heterogénea.⁷⁰

⁷⁰ Orozco Zuarth. Marco A. Síntesis de Chiapas. tercera ed. México EDYSIS, 1995 p.7

Características Geográficas

El Estado de Chiapas se localiza en el sudeste de la República Mexicana. Limita al norte con el Estado de Tabasco, al sur con el Océano Pacífico, al oeste con el Golfo de Tehuantepec y los Estados de Oaxaca y Veracruz y al este con la República de Guatemala. Su frontera con este vecino país es de 658.3 Kilómetros.

La superficie territorial de la entidad es de 75, 634.4 Km. cuadrados. Ocupa el octavo lugar a nivel nacional por su extensión y representa el 3.7% de la superficie total del país.

El Estado se integra por 111 municipios y para fines de planeación se han agrupado en nueve regiones socioeconómicas: Centro, Altos, Fronteriza, Frailesca, Norte, Selva, Sierra, Soconusco e Istmo Costa. Los municipios que integran cada región presentan características más o menos homogéneas.

Chiapas cuenta con la mayor riqueza de recursos acuíferos del país. Estos se dividen en cuatro sistemas: Sistema Grijalva; Sistema formado por el Río Suchiate y otros sistemas; Sistema Usumacinta y sus afluentes; Sistema formado por los Ríos que nacen en la Sierra Huitepec.

El Estado cuenta también con numerosos lagos, lagunas, como los de Montebello, la laguna de Colón, laguna Miramar y Playas de Catasajá. Además los embalses de la presa La Angostura, Chicoasén, Malpaso y Penitas.

Asimismo, Chiapas cuenta con vastos recursos ecológicos, lo que permite que en ella exista el 40% de las plantas registradas en el país, el 36% de los mamíferos, el 34% de los reptiles y anfibios, el 66% de las aves, el 20% de los peces de agua dulce, el 80% de las mariposas, la vegetación de mayor altura y las últimas nubliseivas de México.⁷¹

Conformación Histórica

Epoca prehispánica.- Los chiapanecos provenientes del norte, llegaron al centro del Estado y ahí establecieron su residencia durante el período de 1200 a 1520. Esta cultura estaba formada por fuerte estructura militar lo que les permitió someter a los grupos mayas y zoques que habían llegado con anterioridad.

Posteriormente, los aztecas incursionaron y conquistaron las regiones centro y costa, durante los siglos XV y XVI.

⁷¹Orozco Zuarth, Marcos A. Síntesis de Chiapas, tercera ed. México EDYSIS, 1995 p.11 a 23

La conquista.- Esta época se caracteriza por constantes expediciones de los españoles y de batallas entre los conquistadores y los diferentes grupos étnicos que habitaban el Estado

La colonia.- En los primeros años de esta época Chiapas era administrada por el Ayuntamiento de la Ciudad de México; después esta provincia perteneció a la Audiencia de la Capitanía General de Guatemala. La forma de dominación utilizada por los conquistadores para someter a los indígenas alcanzó una crueldad sin límites.

En 1538 la Corona Española sancionó mediante una cédula la adquisición legal de tierras de manos de los indios, bajo esta forma legal muchos pueblos indios fueron desposeídos de sus tierras.

La economía colonial y la indígena se desenvolvían en forma inversa, en tanto que floreció la primera, la segunda se sumió en la miseria.

A través de rebeliones los indígenas obtuvieron así una mayor autonomía. El centro norte de la región se mantiene bajo control de las poblaciones Tzotziles y Tzeltales en continuo litigio con los hacendados, mientras el latifundio colonial fijó sus raíces en las tierras calientes y templadas. El minifundio indígena se distribuye en las tierras frías superiores a los 1500 metros.

La Independencia.- La participación de la Provincia de Chiapas en el movimiento de la independencia fue de mera expectación. Ante la independencia de México, se planteó la disyuntiva de pertenecer a este país o a Guatemala. La solución requirió del enfrentamiento entre conservadores y liberales.

La Federación.- El 12 de septiembre de 1824, se llevó a cabo la votación en la cual la mayoría votó por la agregación del Estado a México, lo cual se formaliza el 14 de septiembre del mismo año.

La revolución.- este período se caracteriza por constantes enfrentamientos entre los habitantes de Chiapas y partidarios del gobierno federal, ya que en Chiapas se observan levantamientos contrarrevolucionarios y es hasta 1934, cuando la reforma agraria empezó a afectar a los latifundios.⁷²

Características de la población

Aunada a los rezagos sociales existentes que datan de decenas de años, la situación demográfica de Chiapas representa uno de los más grandes problemas para el Desarrollo, ya que existe una fuerte presión demográfica que se traduce en demandas de empleo, de tierras, de educación, salud, agua potable, electricidad entre otros satisfactores básicos.

⁷²Orozco Zuarth, Marco A. Síntesis de Chiapas, Tercera ed. México EDYSIS, 1995 p.p.29 a 62

La población del Estado de Chiapas según el censo de 1990, es de 3'210,496 ocupa el octavo lugar en el contexto de la población nacional. de 1980 A 1990 se tuvo una tasa de crecimiento del 4.5% siendo la media nacional de 2.5%.

Las regiones más pobladas son la Centro con el 22% de la población estatal, Soconusco con el 18.05% y la Selva con el 14%.

En tanto que el país presenta como característica el predominio de la población urbana sobre la rural, ya que el 71.3% de la población es urbana; en Chiapas únicamente lo es el 40.4%.

Lo anterior significa que existe una gran dispersión de la población en pequeñas localidades rurales, ésto aunado a la compleja orografía se traduce en dificultades para proporcionar los satisfactores básicos sociales.

Idiomas y lenguas

En 1990 el censo registró 716,012 chiapanecos de 5 años y más que hablaban alguna lengua indígena. De los cuales 487,123 hablaban también el español, y 228,889 no lo hablaban es decir, el 32% sólo hablaban lengua indígena.

Religión

En México la religión predominante es la católica, el 89% de la población de 5 años y más la profesan. En Chiapas el porcentaje al respecto es el más bajo, esto es, un 67.6%. Aún así esta religión sigue siendo la predominante en la entidad, aunque el porcentaje de la población que profesa la religión protestante o evangelista es el más alto porcentaje del país.

Educación

A nivel nacional el valor más alto de analfabetismo corresponde a Chiapas con 533, 998. analfabetas, el 30% de la población de 15 años y más.

Por el nivel de instrucción, se registró que de la población de 15 años y más (1,779,514 habitantes), el 29% (516,121) carecía de instrucción alguna; el 31%(551,544) tenían la primaria incompleta, el 13.8% (246,234) habían concluido la primaria y el 22.% (405,891) recibieron instrucción post-primaria. En este aspecto, Chiapas también ocupa el primer lugar por el nivel más bajo de instrucción⁷³.

⁷³Orozco Zuarth, Marco A. Síntesis de Chiapas, tercera ed. México EDYSIS. 1995 p.p.69 a 75

Economía y Producción.

Agricultura.-En Chiapas se tiene alta producción y amplio potencial agrícola, En 1993 la superficie sembrada fue de 1,199,399 hectáreas y se obtuvieron cosechas en 1,147,023 hectáreas. El valor de la producción fue de 3,072,250.2 miles de nuevos pesos.

El tipo de cultivo fue básicamente maíz, caña de azúcar, plátano y café. La agricultura chiapaneca se realiza en terrenos de temporal en un 96.5% los principales problemas que enfrenta el agro chiapaneco son : la comercialización, la inseguridad en la tenencia de la tierra, el financiamiento y la escasa incorporación de la tecnología en algunas zonas.

Ganadería.-La bovina es la más importante, cuenta con 2,960,740 cabezas de ganado , las regiones que destacan son : la Selva, Norte, Costa y Soconusco. El valor del hato en 1993 fue de 6,455,603 miles de nuevos pesos, lo cual significa el 92% del valor total de la producción ganadera.

Silvicultura.-La producción forestal maderable alcanzó la cantidad de 23,231 metros cúbicos en rollo, la mayor parte de coníferas (ciprés y pino).

Pesca.-en 1993, se capturaron 13,693 toneladas de distintas especies con valor de 394,760 miles de nuevos pesos.

Petróleo.-Chiapas es un Estado importante por su producción petrolera, en 1993 existían 112 pozos en explotación. La producción diaria de petróleo crudo alcanzó un volumen de 62,807 barriles y gas natural de 512.5 millones de pies cúbicos.

Por lo que se refiere al comercio y al turismo, no obstante que el Estado cuenta con elementos para desarrollarlo, estas ramas no participan de manera importante en la economía del Estado, en virtud de que faltan otros elementos como infraestructura, insuficiencia de almacenamiento, inversión financiera, tecnología, etc.⁷⁴

El rezago social

Chiapas es uno de los 4 Estados (Oaxaca, Hidalgo y Guerrero) clasificados por el Banco Mundial con mayor rezago social.

⁷⁴Orozco Zuarth, Marco A. Síntesis de Chiapas, tercera ed. México EDYSIS, 1995 p.p. 101 a 112

La marginación es un fenómeno extendido en Chiapas, es la entidad federativa con el mayor índice y grado de marginación. De los 111 municipios, el 34.23% está catalogado con grado de marginación muy alta, el 50.45% con un grado de marginación alta, el 10.81% con marginación media solamente, el 4.5% presenta marginación baja.⁷⁵

Cuadro N° 5

Indicadores de servicios básicos estatal y nacional		
Concepto del indicador	Chiapas %	Nacional%
Analfabetas mayores de 15 años	30.12	12.44
Población sin concluir la primaria en mayores de 15 años	62.08	29.31
Población que habita vivienda sin drenaje	42.66	26.47
Habitantes que carecen de energía eléctrica	34.92	12.99
Viviendas que carecen de agua entubada	50.9	20.92
Población urbana	33.44	34.38
Población con ingresos menores a los salarios mínimos	80.08	63.33

Fuente, Orozco Zuarth Marco: Síntesis de Chiapas, tercera edición 1995, México pp 117-119

Grupos étnicos

De los 10 millones de indígenas que estimó el Instituto Nacional Indigenista en 1995 en todo el país, en Chiapas aproximadamente 1.1 millones de sus habitantes son indígenas, es decir el 35% de su población es indígena.⁷⁶

⁷⁵ datos obtenidos de idem 62 p.p.117 a 119

⁷⁶ Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal; El Municipio en México, p.p. 498 y 499 de INI, Indicadores Socio económicos de los pueblos indígenas en México. 1993

Los grupos indígenas en Chiapas padecen la mayor marginación de la entidad; gran parte de ellos carecen de satisfactores elementales tales como educación, salud y vivienda. Es notable el monolingüismo, lo que los sitúa a muchos de ellos en desventaja social frente a los demás habitantes. La mayoría de sus comunidades carecen de drenaje, agua potable, caminos y electrificación. La dispersión de la población agrava la situación, pues hace más difícil el acceso a estos satisfactores.

La situación económica indígena es la más precaria de los chiapanecos. Habiendo sido despojados de sus tierras, desde la colonia, hoy conservan las peores tierras para la agricultura, misma que es su actividad fundamental. Debido a esto y al uso de técnicas tradicionales, su producción es raquítica y la mayoría de las veces aprovechada por los intermediarios. La actividad artesanal es un complemento para su economía, aunque presenta problemas de abastecimiento y encarecimiento de los insumos que utilizan, además de que están sujetos al intermediarismo. Gran parte de los indígenas se emplean como asalariados en fincas y en la industria de la construcción para poder subsistir⁷⁷

Por lo que se refiere al municipio seleccionado San Cristóbal de las Casas, se encuentra entre las cuatro ciudades más importantes del Estado, se localiza en la parte central, en la región de los Altos, es cabecera municipal, tiene 73 localidades, el 70% de su superficie son terrenos accidentados, el resto son planos y semiplanos, tenía en 1990, 89,335 habitantes.

En educación el municipio cuenta con preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato, profesional, medio normal y dos campus de la Universidad Autónoma de Chiapas. El porcentaje de población de 6 a 14 años que sabe leer y escribir es de 79.8%. El porcentaje de población mayor de 15 años que es analfabeta es de 74.8%.

Entre sus actividades económicas, las principales son el comercio, los servicios y la agricultura.⁷⁸

San Cristóbal de las Casas fue fundada en 1528. Se consideró la ciudad más importante del estado de Chiapas durante la Colonia y, hasta fines del siglo XIX, asiento de los poderes políticos económicos y religiosos, así como importante centro de difusión cultural. A partir de 1892 se trasladan los poderes a Tuxtla Gutiérrez, y gradualmente disminuye su importancia en lo económico, conservando sin embargo su relevancia en la zona de los altos y su prestigio en el ámbito cultural.

La ciudad conserva una parte importante del patrimonio arquitectónico virreinal de San Cristóbal, constituido principalmente por sus conventos, iglesias y casas habitación.

La economía sancristobalense se sustentó en dos aspectos, el primero constituido hasta el comienzo de la década de los sesenta, en un centro comercial que abastece de productos de

⁷⁷ Orozco Zuarth, Marco A. Síntesis de Chiapas, tercera ed. México EDYSIS, 1985 p.p. 79 a 93

⁷⁸ Ediciones y Sistemas Especiales, S.A de C.V.. Monografía de San Cristóbal de las Casas 1° ed. 1995.

diversa índole a la zona de los Altos y a la que los indígenas llegan a comercializar sus productos, por lo que hasta esa época se observa un sector comercial importante; el segundo, lo constituyen los hacendados que detentaban importantes superficies de tierras, esta situación se ve totalmente modificada a medida que avanza el reparto agrario.

Las comunidades y pueblos indígenas atraen la atención de intelectuales y científicos de diversas disciplinas, En la década de los años cincuenta se crea el Centro Coordinador Indigenista, por él desfilan los principales representantes de la antropología mexicana.

San Cristóbal tiene un 25% de habitantes indígenas, lo cual se debe a diferentes motivos y causas, entre los principales tenemos: expulsiones de indígenas de sus comunidades por motivos religiosos; por motivos económicos, como son busca de trabajo cuando las actividades agropecuarias se hacen improductivas; y por motivos de superación cultural como lo es realizar sus estudios.⁷⁹

En las visitas realizadas al municipio con motivo de la investigación así como en el levantamiento de encuestas pude observar que existen al norte de la ciudad varias colonias de indígenas exclusivamente que se han asentado y crecido muy rápidamente después de 1994.

Sobre este punto podemos comentar que Chiapas es un estado muy importante en cuanto a la política social del gobierno, toda vez que los indígenas son la población objetivo de dicha política y en este estado encontramos un porcentaje importante de ellos; así como población que no siendo indígena, también presenta carencias importantes.

5.3 Opinión de los ejecutores de la contraloría social y de los beneficiarios de los programas sociales (Metodología para la investigación de campo)

Las etapas de la investigación se relacionan a continuación:

5.3.1 Tipo de investigación

La investigación de campo se basó en una encuesta de tipo transversal aplicada a una muestra de beneficiarios y de vocales de control y vigilancia de las obras sujetas a la contraloría social en el Municipio de San Cristóbal de las Casas en Chiapas.

⁷⁹ Gutiérrez Gutiérrez, José A; Infundios contra San Cristóbal de las Casas 1° ed agosto de 1996, Fundación Chiapaneca Colosio. A.C. p.p. 7-11

5.3.2 Objetivos de la encuesta

Conocer las opiniones de los beneficiarios de los programas sociales ejecutados con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación 1996, específicamente del ramo 0026 "superación de la pobreza" en el municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, respecto a la contribución de la contraloría social en el logro de los objetivos de los programas de referencia; así como conocer las características, desempeño y opinión de los vocales de control y vigilancia respecto de dicha contraloría social.

Identificación del Problema:

¿ Es la contraloría social un instrumento que promueve el control en los programas gubernamentales con enfoque social?

¿ Cúales son los resultados de los programas gubernamentales con enfoque social?

Objetivo general

Realizar una evaluación del programa de contraloría social en el municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, para determinar si la participación ciudadana en el control, contribuye efectivamente al logro de los objetivos de los programas sociales.

Objetivos específicos

Determinar si ha sido útil incorporar las costumbres de la población en las funciones de control generando un modelo de contraloría social.

Determinar qué tan importante es la función del control para el logro de objetivos en los programas sociales en el ámbito regional.

Contribuir con esta investigación a fortalecer el sistema de control gubernamental en el ámbito regional

Diseñar una metodología que nos permita evaluar los logros del programa de contraloría social.

Determinar si es adecuado propiciar una mayor participación de la sociedad en el control, la definición, desarrollo y evaluación de los programas sociales del gobierno federal.

Determinar aspectos en la contraloría social que puedan ser sujetos de mejorar y proponer cambios.

Hacer una investigación crítica de la contraloría social en el contexto del control gubernamental en México con un enfoque técnico social.

5.3.3 Población bajo estudio

La población bajo estudio fueron los beneficiarios y vocales de control y vigilancia de las obras insertas en los programas ejecutados con recursos del ramo 0026 "superación de la pobreza", específicamente los del Fondo de Desarrollo social Municipal 1996, aplicados en el estado de Chiapas.

Se seleccionó a Chiapas por ser el estado en el que se tuvo acceso a la información necesaria para la investigación, por estar ubicado en el sudeste de la república, región del país con preocupantes índices de pobreza; asimismo es el estado al que se le asignó el mayor importe de recursos (\$569,455,898.) a través del Convenio de desarrollo social específicamente para el Fondo de Desarrollo Social Municipal en el ejercicio 1996 (Diario oficial del 5 de enero de 1996 ver punto 4.2.7).

El estado de Chiapas está integrado por 111 municipios de los que se seleccionó al municipio de San Cristóbal de las Casas, por ser uno de los que tienen mayor importe de recursos Federales asignados (\$ 9,999,474.00) en el año de referencia; también presenta características que consideramos importantes para efectos de la encuesta como son: que no es la capital del estado, es un municipio turístico, cuenta con algunos servicios públicos, parte de su población es indígena (aproximadamente un 20%), es también una ciudad de fácil acceso; por lo anterior consideramos interesante conocer los resultados que tuvo la contraloría social en dicho municipio.

Los programas ejecutados en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal durante 1996 fueron 16, mismos que se relacionan a continuación y que agrupan a 303 obras o acciones:

Cuadro N° 6

Obras y acciones ejecutadas en San Cristóbal de las Casas, con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal en el año 1996.		
Programa	Importe	Obras
Agua potable	\$328535	9
Urbanización	464300	24
Pavimentación col. populares	1464863	15
Electrificación	130496	5
vivienda	176998	5
Infraestructura educativa	757670	14
Escuela digna	347895	23
Infraestructura deportiva	13210	1
Asistencia social	1325038	93
Crédito a la palabra	1088950	60
Apoyo a la producción	765625	16
Fomento a la producción	69736	2
Desarrollo áreas de riego	47568	7
Desarrollo áreas de temporal	29858	1
Caminos rurales	2042742	21
Alcantarillado	709581	7
Diferencia	236409	
Total	\$9999474	303

Los datos anteriores se tomaron del listado preliminar denominado cierre de ejercicio 1996, elaborado por la Coordinación General del COPLADE del Estado de Chiapas, el cual detalla cada una de las obras o acciones, su ubicación, el tipo de trabajo realizado, el costo de la obra y las metas; dicho listado se elaboró como reporte final de la aplicación de los recursos del Ramo 0026 en el ejercicio de referencia.

La distribución anterior se puede agrupar en 4 tipos de obras o acciones como se muestra a continuación:

	obras o acciones
Desayunos escolares	93
Programas de empleo	39
Crédito a la palabra	60
Infraestructura	111
Total	303

La aplicación de las encuestas se hizo en las 111 obras de infraestructura, toda vez que en los otros tres grupos encontramos básicamente acciones, las cuales para ser evaluadas requerirían otro tipo de investigación que permitiera la aplicación de cuestionarios al momento de hacer entrega de los desayunos, del dinero o durante el desarrollo de la faena.

Las unidades de análisis serán los miembros de la comunidad que resultaron beneficiarios de las 111 obras antes mencionadas, así como los vocales de control y vigilancia de cada una de esas obras quienes tienen elementos para proporcionarnos su opinión respecto de la contraloría social, toda vez que ellos son los que la ejecutan.

Marco muestral

En el (anexo 12) se detallan las 111 obras de infraestructura.

5.3.4 Diseño de la muestra

Se utilizó un muestreo aleatorio simple

Prueba piloto: se realizó una prueba con diez beneficiarios de los cuales 9 contestaron que sí a la pregunta 1.3 , dicha pregunta se toma como base para calcular el tamaño de la muestra.

Determinación del tamaño de la muestra:

$$n = \frac{Npq}{\frac{E^2(N-1) + pq}{Z^2}}$$

Donde: N = 111 número de obras en la población
P = .90 proporción de las obras que segun beneficiarios funcionan bien
Q = .10 proporción de las obras que no funcionan
E = .06 error muestral máximo
90% nivel de confianza en los vocales de control y vigilancia.
Z = 1.64

$$n = \frac{111(.90)(.10)}{\frac{.0036(110) + .09}{2.6896}} = \frac{9.99}{.0013(110) + .09} = \frac{9.99}{.1430 + .09} = \frac{9.99}{.2330} = 42$$

$$n = 42$$

A partir del marco muestral se realizó un selección aleatoria de 42 obras, de las cuales 3 no fue posible localizar al vocal de control quedando la muestra en 39 de las cuales se entrevistaron los vocales de control y vigilancia correspondientes. En relación a los beneficiarios, sólo se entrevistó un beneficiario de cada una de las obras, debido a la dificultad de obtener las respuestas de los beneficiarios y a limitaciones de tiempo y de recursos

Ubicación y espacio temporal

El levantamiento de la encuesta se llevó a cabo en - junio de 1997, en la ciudad de San Cristóbal de las Casas.

Variables a considerar en la investigación

Dependientes: opinión de los beneficiarios de las obras y de los vocales de control y vigilancia respecto de la contraloría social.

- Independientes : ocupación de las personas encuestadas, género etc.

5.3.5 Elaboración del cuestionario

Se elaboraron dos cuestionarios, uno para ser aplicado a los beneficiarios de las obras que contenía 15 preguntas, 4 de las cuales son abiertas y otro para ser aplicado a los vocales de control y vigilancia de las obras seleccionadas que incluye 32 preguntas, 3 de las cuales son abiertas. Los cuestionarios se estructuraron con preguntas relativas a hechos, actitudes y opiniones de las personas seleccionadas procurando que no sean extensas ni complicadas las preguntas en virtud de que la población a la que va dirigido es en algunos casos de un bajo nivel de preparación. (ver cuestionarios al final.)

5.3.6 Recopilación de la información

Las encuestas se levantaron en San Cristóbal de las Casas, por la responsable de la investigación, contando con el apoyo de recursos humanos y materiales de la Contraloría General del Estado y del gobierno municipal, apoyo invaluable para este trabajo, en virtud de que fue indispensable, contar con personas que además de conocer la ciudad conocieran las obras y los integrantes del comité, asimismo el apoyo de vehículos fue importante.

5.3.7 Procesamiento de la información

Para la captura y procesamiento de la información se utilizó el paquete estadístico Statistical Package for de Social Sciences para windows, versión 5.0 para computadora personal.

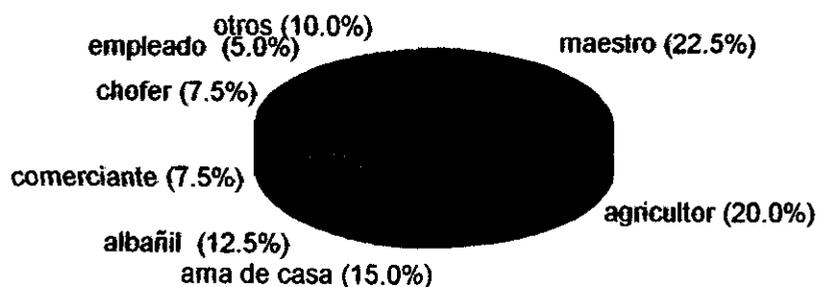
5.3.8 Análisis de la información

En esta primera parte se analiza el resultado de la encuesta aplicada a uno de los beneficiarios de cada obra de la muestra, el análisis es descriptivo para todas las variables incluidas en los cuestionarios, también se elaboraron las tablas de frecuencia de donde se obtuvo lo siguiente:

Cuestionarios de beneficiarios

Grafica N° 1

Ocupación beneficiarios

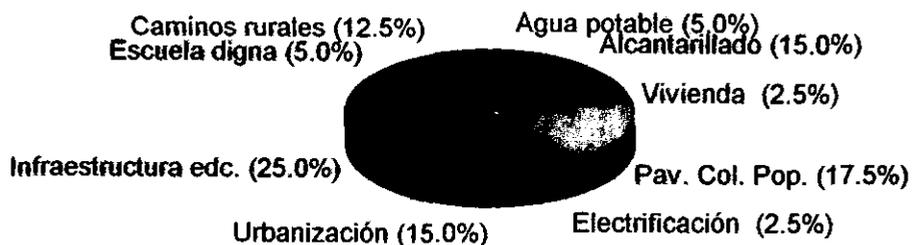


En la gráfica anterior se observa que los beneficiarios encuestados son personas en su mayoría de escasa preparación, ya que sólo el 22.5% tienen una preparación profesional.

Por lo que se refiere al tipo de obra a cuyos beneficiarios se les aplicó el cuestionario, encontramos que la muestra refleja varios programas como se señala a continuación :

Gráfica N° 2

Programas de las obras



Se observa en la gráfica anterior que los programas de infraestructura educativa son los de

mayor incidencia en la muestra; la cual incluyó el 50% de los programas ejecutados en San Cristóbal de las Casas(ver cuadro N° 6 población bajo estudio).

Cuadro N° 7

Tipos de trabajo realizado en las obras		
Construcción de aulas y anexos en escuelas	12	30%
Pavimentación de calles	10	25%
Revestimiento de calle o camino	6	15%
Introducción de drenaje	4	10%
Construcción de puentes	2	5%
Agua potable	2	5%
Rehabilitación de vivienda	1	2.5%
Ampliación de electrificación	1	2.5%
otros	2	5%
Total	40	100%

Se puede apreciar en las cifras anteriores que las obras realizadas se apegan a los tipos de obra que el Manual Unico de Operación 1996, establece como prioritarias y que sugiere promover sin menoscabo de la libertad que tienen los Consejos de Desarrollo Municipal para determinar sus programas de inversión dentro del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

Funcionamiento de las obras

Sí funcionan	38	95%
no funcionan	2	5%
Total	40	100%

De las dos obras que no funcionan según la encuesta, una consistió en la construcción de sanitarios en una escuela, los cuales estaban terminados pero no se utilizaban porque las profesoras de la escuela los mantenían cerrados, en espera de la entrega oficial de la obra.

Por lo que se refiere a la otra obra corresponde al programa escuela digna, y consistió en la rehabilitación del techo de una escuela y en la construcción de una cisterna, respecto al techo no hubo problema pero en la cisterna hace falta una bomba que se acordó adquirir con recursos propios; al respecto se nos comentó que se gestionaría ante el ayuntamiento la adquisición de la bomba de referencia.

Prueba de la suficiencia de la muestra:

$$\begin{aligned} \text{Error muestral} &= Z \frac{pq}{n} \\ &= 1.64 \frac{.95(.05)}{40} \\ &= 1.64 (.03316) = 0.0543 \end{aligned}$$

Dado que el máximo muestral establecido fue de .06 se considera suficiente el tamaño de la muestra.

Vocal de control y vigilancia

Cuadro N° 8

Obras con y sin vocal de control y vigilancia

Sí tenían	39	98%
No tenían	1	2%
Total	40	100%

Como se puede observar existe un cumplimiento del 98% de la normatividad que establece como necesario un vocal de control y vigilancia en todas las obras o acciones realizadas con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal; por lo que se refiere al beneficiario que menciona que su obra no tenía vocal, esta información no coincide con los resultados obtenidos en la aplicación del cuestionario al vocal de control y vigilancia de la misma obra, ya que éste existe y respondió a las preguntas sobre el desempeño de su función en la obra de referencia.

Cuadro N° 9

Conocen los beneficiarios las funciones de los vocales

Sí sabe	29	73%
No sabe	11	27%
Total	40	100%

Cuadro N° 10

Funciones del vocal de control y vigilancia que conoce el beneficiario

Funciones del vocal de c.y v.	N°	
Informa sobre el avance de la obra	10	25%
Verifica el manejo de recursos	10	25%
Verifica el adecuado cumplimiento de la normatividad	2	5%
informa sobre el flujo de recursos	1	3%
atiende quejas	1	3%

Cuadro N° 11

Importancia del vocal de control y vigilancias en la conclusión de las obras en opinión de los beneficiarios

	N°	
Sí la consideran importante	37	93%
No la consideran importante	3	7%
Total	40	100%

Es decir el 93% de los encuestados consideran importante para la adecuada conclusión de las obras al vocal de control y vigilancia. De las tres personas cuya respuesta fue negativa, la primera es una ama de casa que no conoció al vocal de control y vigilancia; la segunda es un agricultor que en otra parte del cuestionario comentó que no hubo comunicación con el vocal de control y vigilancia y que la comunidad supervisó la obra, la tercera es un obrero que no hizo comentarios al respecto.

Participación de la Comunidad

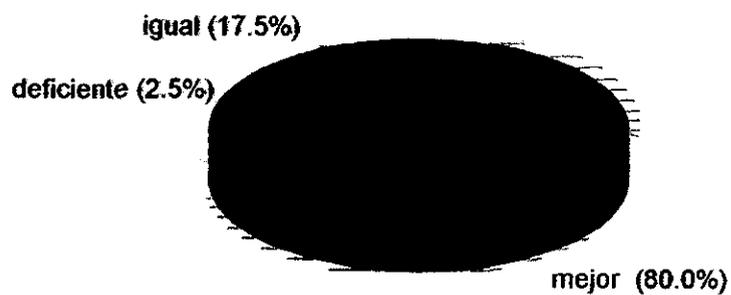
Cuadro N° 12

Necesidad de la participación de la comunidad en el control de las obras

	N°	0%
muy necesaria	30	75
necesaria	10	25
Total	40	100

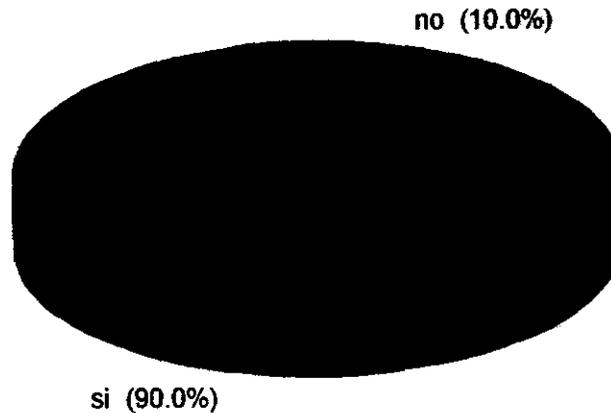
Grafica N° 3

Más participación de la comunidad en el control lo haría



Gráfica N°4

Interés de la comunidad de participar en el control de las obras



Como se observa el 90% de los entrevistados opinan que a la comunidad le gusta o le interesa participar en el control de las obras. No obstante que la pregunta fue cerrada, los entrevistados mencionaron en 3 casos que la participación estaba sujeta al tiempo disponible, otros dos mencionaron que les interesa participar pero a través del comité.

En esta parte me parece importante hacer un comentario de las gráficas 3, 4 y del cuadro N° 12, las cuales presentan que la opinión de los beneficiarios es positiva en 75%, 80% y 90% respectivamente, lo que indica que existe un importante interés de la comunidad de participar en el control de las obras realizadas con recursos federales, elemento fundamental de la contraloría social.

Cuadro N° 13

Sugerencias de los beneficiarios para mejorar la contraloría social

	N°	
Más participación de la comunidad	11	28%
Más información respecto a la posibilidad de hacer obras y mayor comunicación entre los participantes en la ejecución de la obra	7	18%
Concientizar a la gente para que se hagan mejor las obras	4	10%
Más participación del municipio	3	8%
Agilidad en los trámites que le corresponden al ayuntamiento	3	7%
Más capacitación al comité sobre la ejecución de las obras	2	5%
La comunidad pague un experto para la supervisión de la obra	2	5%
Los comités manejen sus recursos	2	5%
Más apoyo al vocal de control y vigilancia, o se nombren dos para que todo el tiempo se tenga control.	2	5%
Participación de la comunidad en el mantenimiento de las obras	1	2%
No sabe nada	3	7%
Total	40	100%

Cuadro N° 14

Opinión de la contraloría social

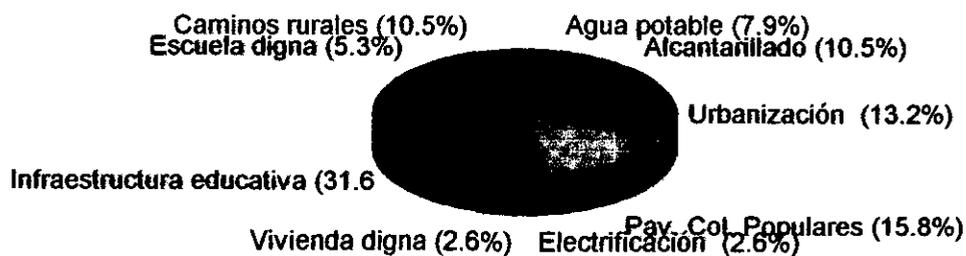
	N°	
	9	
Es buena porque propicia más participación de la comunidad		23%
Es necesaria para hacer bien las cosas	4	10%
Es efectiva cuando se tiene organización	3	8%
Se requiere más capacitación e información de la contraloría social	3	8%
Es bueno que la comunidad participe en la vigilancia de sus obras	2	5%
Permite el control de las obras para evitar problemas	2	5%
Es muy necesaria en el ámbito rural	1	2%
Es un proceso	1	2%
No sabe explicar	14	35%
Total	40	100%

Questionarios a vocales de control y vigilancia

El segundo tipo de cuestionario, se aplicó a los vocales de control y vigilancia de cada una de las obras que integran la muestra, obteniéndose los resultados que se presentan en las gráficas y cuadros a continuación :

Información de las obras

Gráfica N° 5
Programas de las obras

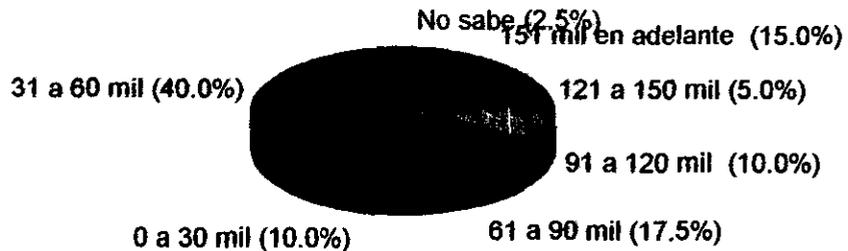


En la gráfica anterior se observa que el programa con más incidencia en la muestra fue el de infraestructura educativa con un 32%

A continuación se presentan los costos de las obras que integran la muestra agrupadas por rangos de inversión, de acuerdo a los respuestas de los vocales de control y vigilancia:

Gráfica N° 6

Costo de las obras pesos

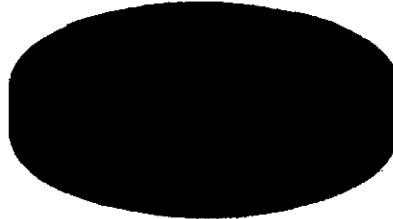


El 50% de las obras tienen un costo en el rango de 0 a 60 mil pesos lo que se explica debido a que según el Manual Único de Operación emitido por la Secretaría de Desarrollo Social, las obras menores a \$ 40,000 serán aprobadas por el Consejo de Desarrollo Municipal, lo que agiliza de manera importante los trámites para la realización de las obras, razón por la que seguramente se optó por las obras de rango.

Gráfica N° 7

Estado de las obras

En proceso (2.6%) Term. sin op. (2.6%)



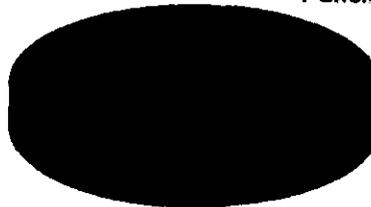
Operando (94.7%)

Las respuestas de los vocales señalan que el 94.7% de las obras se encuentran terminadas y operando. El 2.6 % en proceso corresponde a una obra que consistió en la ampliación de electrificación, en la cual están pendientes de instalar los medidores correspondientes; y el otro 2.6% corresponde a la construcción de sanitarios para una escuela, obra que está terminada y sin operar debido a que no se utilizan porque las llaves están en poder de las maestras, quienes mencionaron que se utilizarían hasta la entrega oficial de la obra.

Gráfica 8

Funcionamiento de las obras

No funcionan (2.6%)
Funcionan regular (13.2%)



funcionan bien (84.2%)

De la gráfica anterior podemos comentar que el 84.2% de las obras funcionan bien, el 2.6% es una obra que no funciona y que consistió en los baños escolares de los que ya se

comentó en el punto anterior; y el 13.2% se refiere a 5 obras que funcionan regular según los vocales de control y vigilancia, las cuales se mencionan a continuación con sus correspondiente observaciones.

- Ampliación de electrificación, falta la instalación de medidores.
- En un revestimiento de calle, algunos tramos no quedaron revestidos.
- En un revestimiento de camino, éste no quedó bien revestido.
- En una rehabilitación de techo existen filtraciones, cuando llueve mucho.
- Revestimiento de camino, la lluvia está deslavando una parte del camino.

Gráfica N°9

Tiempo construcción obra

De 5 a 10 meses (13.2%)



De 1 a 5 meses (86.8%)

La gráfica anterior no requiere mayor explicación toda vez que lo que nos muestra es que la gran mayoría de las obras, es decir el 87%, son concluidas en un lapso de 1 a 5 meses .

Información del vocal de control y vigilancia

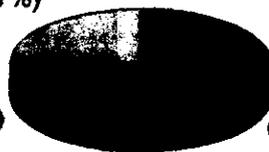
Gráfica N° 10

Responsable de la vigilancia de la obra

Vocal control y v. (23.7%)

Ayuntamiento (2.6%)

La comunidad (13.2%)

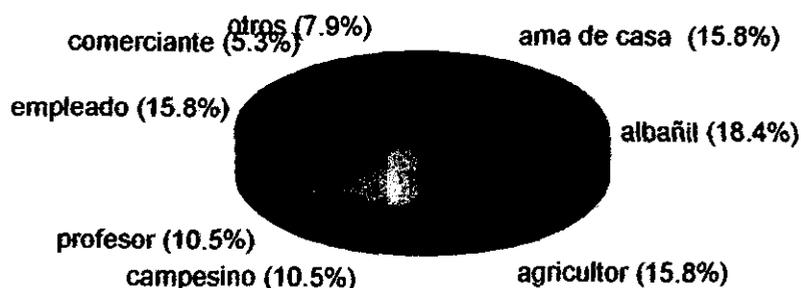


Comité comun. (60.5%)

En la gráfica 10 se observa que en opinión del vocal de control y vigilancia, la responsabilidad de la vigilancia de la obra es compartida, con una mayor peso en el comité comunitario.

Gráfica N° 11

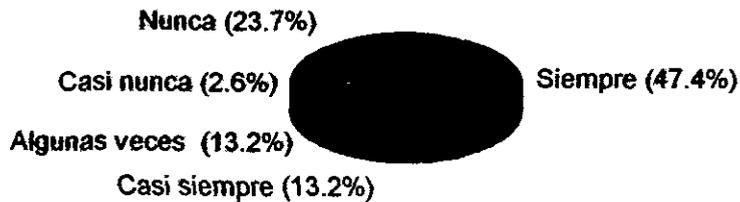
Ocupación del vocal de control



La gráfica 11 indica que los vocales de control y vigilancia son personas en su mayoría de escasa preparación, ya que sólo en 10.5% tienen una preparación profesional.

Gráfica N° 12

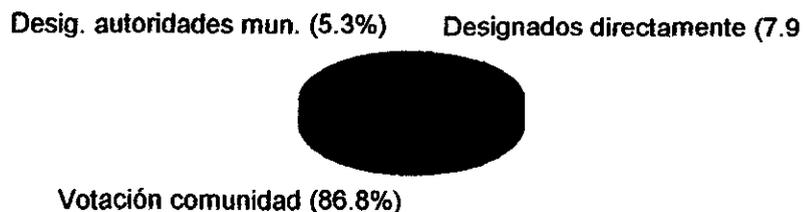
Participación del vocal de control y vigilancia en asambleas comunitarias para tratar asuntos de la obra



Respecto de las cifras de esta gráfica podemos comentar que se observa que solo el 47% de los vocales de control y vigilancia participan regularmente en asambleas comunitarias como establece el manual único de operación y como sería lo ideal para resolver los problemas que se pudieron presentar en la realización de la obra y por otro lado encontramos que un 26% no participan en las mencionadas asambleas y en ambos casos podríamos interpretar de dos maneras que no se tuvieron problemas por lo que no hubiera sido necesario comentarlo en una asamblea y, por el otro lado hubo problemas y se resolvieron de una forma distinta a la de haberlo tratado en asamblea.

Gráfica N° 13

Elección del vocal de control y vigilancia

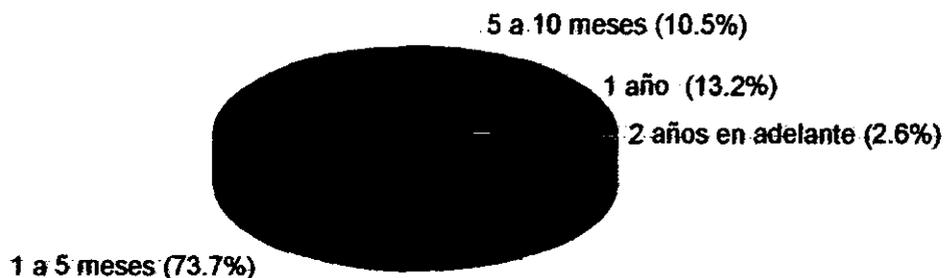


En la gráfica anterior se puede observar que el 86% de los vocales de control y vigilancia entrevistados se eligieron por votación de la comunidad de acuerdo a como lo

establece el manual único de operación y un 14% no respetó la norma designándolos de manera directa.

Gráfica N° 14

Duración de vocal de control y vigilancia en el cargo



En la gráfica 14 observamos que la permanencia del vocal como responsable de la vigilancia de la obra es en un 97.4% menor a un año, esto se explica por la normatividad la cual establece que las obras realizadas con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal deberán ser iniciadas y concluidas en un mismo año fiscal, de lo contrario serían concluidas con recursos estatales; por lo que se refiere a la obra con duración de más de 2 años, el vocal explica que se trata de una obra de mejoramiento de 40 viviendas trabajos que se realizaron con recursos de fondos revolventes, por lo que se le dió seguimiento a la recuperación correspondiente.

Cuadro N°15

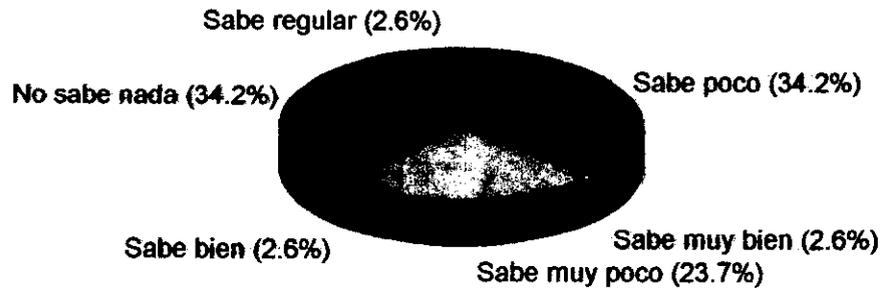
Funciones de los vocales de control y vigilancia según ellos mismos

Funciones del vocal de control y vigilancia	si	no
Visitar la obra y reportar avances	34	4
Elaborar reporte de los recursos recibidos y aplicados	5	33
Gestionar la obtención de recursos	6	32
Tramitar quejas presentadas por la comunidad	3	35
Recabar la documentación comprobatoria de la obra	12	26
Verificar todas las características de la obra	18	20
Verificar que se cumpla con la normatividad del programa	6	32
Si no funciona la obra gestionar para que opere	1	37
Otros	4	34

De los datos anteriores podemos determinar que las funciones que considera más reiteradamente el vocal son: visitar las obras y reportar avances, verificar las características de las obras y en menor medida recabar la documentación comprobatoria de la obra.

Gráfica N°15

Conocimiento del objetivo de la contraloría social



Capacitación a los vocales de control y vigilancia

Gráfica N° 16

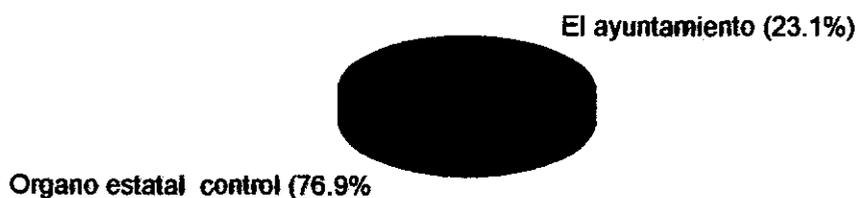
Capacitación a vocales



En la gráfica anterior se observa que el 66% de vocales no fueron capacitados para desempeñar su función; lo que implica inobservancia de la normatividad, la cual menciona se deben capacitar a los vocales para que cuenten con los elementos necesarios que les permitan llevar a cabo adecuadamente su función.

Gráfica N° 17

Dependencia encargada de la capacitación

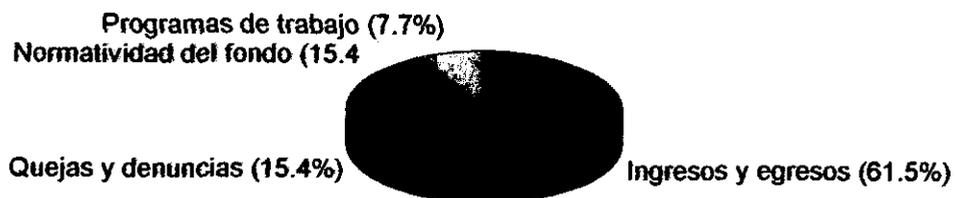


La gráfica anterior muestra en qué proporción capacitó el ayuntamiento y el Organo Estatal de Control, a los 34.2% de los vocales de control y vigilancia que se mencionan en la gráfica 16.

El 34.2% de los vocales de control y vigilancia que fueron capacitados mencionaron haber recibido los temas que muestra la gráfica siguiente:

Gráfica N° 18

Temas de la capacitación



En cuanto a la pregunta abierta de qué entiende por contraloría social los resultados se muestran a continuación de manera resumida:

Cuadro N° 16

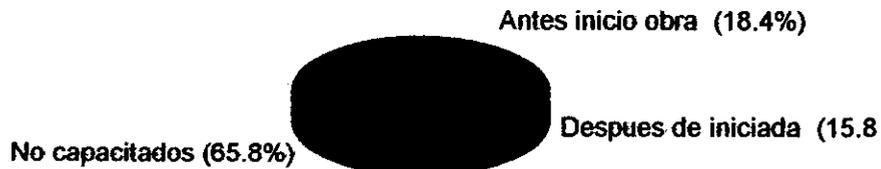
Que entienden los vocales de control y vigilancia por contraloría social

Concepto		
La vigilancia de los trabajos en las obras	10	26%
La participación de todos	3	8%
otros	4	11%
No sabe o no expresó nada	21	55%
Total	38	100%

Las respuestas de los vocales a la pregunta anterior la podemos relacionar con la información que presenta la gráfica N° 16, donde se menciona que el 66% de los vocales de control y vigilancia no fueron capacitados lo que podría explicar por qué 21 personas no saben expresar qué es la contraloría social.

Gráfica N° 19

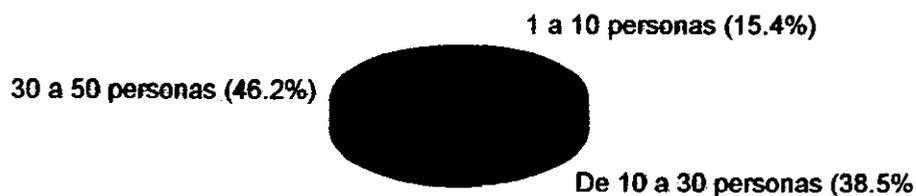
Cuándo se capacitó al vocal



Los vocales capacitados mencionaron que los grupos que se integraron para la capacitación se integraron de acuerdo a los rangos que se establecieron en el cuestionarios de la siguiente manera:

Gráfica N° 20

Número de integrantes de los grupos capacitados



Gráfica N° 21

Logro de objetivos de los vocales capacitados



En la gráfica anterior se puede observar que el 38% de los participantes a cursos de capacitación consideran regular el logro de objetivos de la misma, lo que se podría interpretar como que los asistentes a dicha capacitación esperaban más de ella o que existen algunos aspectos en la capacitación o en los temas que la integran que deben ser mejorados.

Información de las obras

Respecto a si le proporcionaron información de los recursos asignados a las obras al vocal de control y vigilancia, la respuesta de ellos fue la siguiente:

Gráfica N° 22

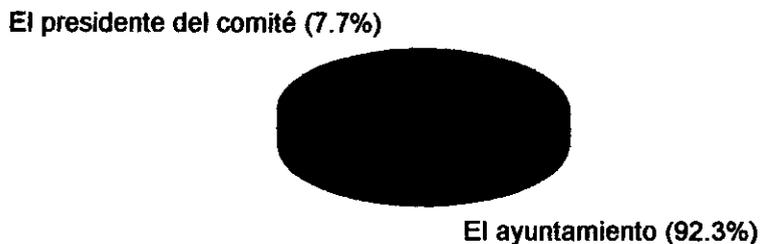
Obtención de información de los recursos asignados a la obra



La información de los recursos asignados a las obras es fundamental para el trabajo del vocal de control y vigilancia, ya que sin ella no es posible detectar anomalías que se hubieran podido presentar, por lo que en esta parte se ha detectado un importante foco rojo para el buen desempeño de la función del vocal de control y vigilancia.

Gráfica N° 23

Instancias que proporcionaron información de los recursos asignados a la obra



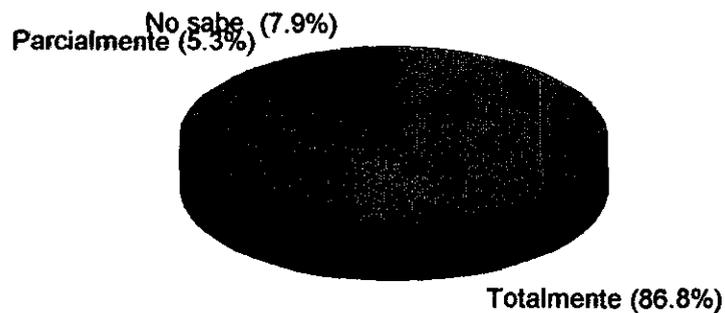
Gráfica N° 24

Revisión de las obras de las que no se contaba con información de sus recursos



Gráfica N° 25

Aplicación correcta de los recursos asignados a la obra



Al analizar esta gráfica nos parece que las respuestas de los vocales de control y vigilancia se basaron en la revisión visual que hicieron de las obras, ya que sí consideramos que en 25 de los 38 cuestionarios se mencionó que no se contó con información respecto de los recursos asignados a la obra; entonces se podría preguntar que como se cercioraron de que los recursos se ubieran empleado totalmente en la obra .

Por lo que se refiere a los dos casos, en los que se menciona que se aplicaron parcialmente los recursos el primero consistió en una pavimentación de concreto hidráulico del cual sobrarón\$ 17000, los cuales fueron devueltos al ayuntamiento, es decir solo se utilizaron el 85% de los recursos. El otro caso se refiere a una pavimentación de calle en la cual se utilizó solo el 80% de los recursos y se regresaron al ayuntamiento \$ 20,000.

Quejas y denuncias

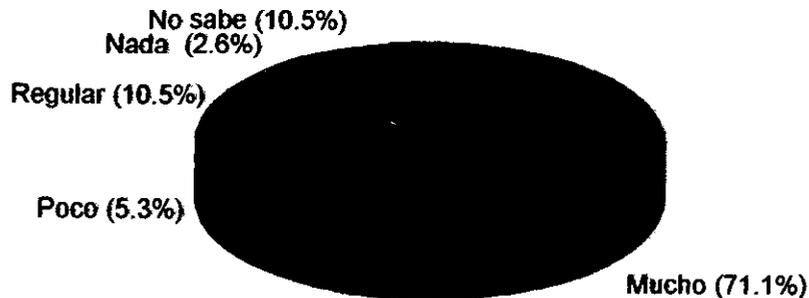
A la pregunta sobre la existencia de quejas y denuncias, se identificó en las respuestas de los vocales de control y vigilancia, que sólo en 7 casos de los 38 se tenían quejas, las cuales se presentan a continuación indicando la obra y la observación correspondiente.

- Por el tipo de material utilizado en un revestimiento de camino.
- No quedo bien el trabajo en un revestimiento de camino
- Existen tramos en que no se realizo bien el revestimiento de la calle
- Los recursos para reparar una escuela llegaron tarde por lo que al realizarlo se interrum pieron las clases
- Atrasos en la ejecución de la ampliación de electrificación
- Pensaron que se haría completa la obra en una ampliación red drenaje
- Mala calidad en la piedra de un pavimento de calle.

A la pregunta de a quién se turnaron las quejas presentadas por la comunidad tenemos que de las 7 quejas 5 se turnaron a autoridades municipales, respecto a las dos restantes el vocal de control y vigilancia mencionó que no se hizo ningún tramite.

Gráfica N° 26

Contribución de la contraloría social a la realización de las obras

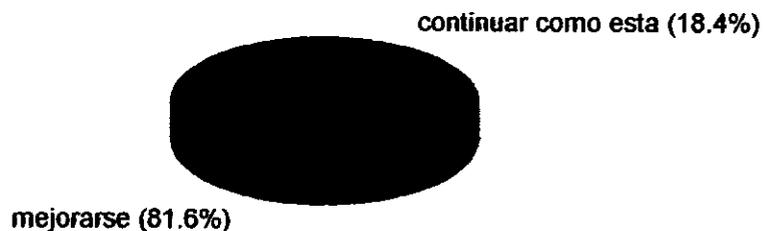


Cómo se observa en la gráfica anterior el 71% de los vocales de control y vigilancia entrevistados consideran que la contraloría social contribuye mucho a la realización de las

obras, lo que significa un alto % de vocales de control y vigilancia tienen una buena opinión de la función que desarrollaron.

Gráfica N° 27

Perspectiva contraloría social



La gráfica anterior muestra la perspectiva que en opinión de los vocales de control y vigilancia debería tener la contraloría social; es decir el 82% de los encuestados mencionó que se debería mejorar.

Questionario al vocal de control y vigilancia del Consejo de Desarrollo Municipal

En la encuesta a vocales de control y vigilancia, además de los 38 cuestionarios analizados se aplicó un cuestionario al vocal de control y vigilancia del Consejo de Desarrollo Municipal quien mencionó que fue elegido por autoridades municipales y ratificado por la comunidad en asamblea como vocal a nivel municipal es el encargado con el apoyo de los vocales de control y vigilancia comunitario de supervisar todas las obras del municipio. También mencionó que el 100% de las obras realizadas en el municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, durante 1996, están concluidas y operando bien. Así mismo señaló que como parte de sus actividades está la de elaborar reportes para el área de obras públicas del Municipio cuando son detectados problemas o atrasos en las obras para que se encarguen de agilizar los trabajos o corregir las fallas, también manifiesta que la información sobre los recursos de las obras se las proporcionó Consejo de Desarrollo Municipal Por lo que se refiere a las quejas y denuncias afirmó que casi no existen quejas en virtud de que la gente exige lo que quiere.

Como comentario adicional sugiere se otorguen apoyos económicos a los vocales de control y vigilancia del Consejo de Desarrollo Municipal, toda vez que en sus funciones están las de visitar las obras del municipio, lo que implica gastos como en su caso de su vehículo y el Municipio únicamente le proporcionó un vale de gasolina, también pide se considere que por atender su función de vocal se distrae de sus actividades laborales lo que le repercute en sus ingresos.

Análisis bivariado

En la parte del análisis bivariado se cruzaron algunas variables de los cuestionarios aplicados a vocales de control y vigilancia cuyos resultados más relevantes se presentan a continuación:

Cuadro N° 17

Costo de la obra	Funcionamiento de las obras en relación al costo			
	Funcionamiento			
Miles de pesos	Bien	Regular	No funciona	Total
0-30	4	-	-	4
31-60	11	3	1	15
61-90	7	-	-	7
91-120	3	1	-	4
121-150	1	1	-	2
Más de 151	5	-	-	5
No sabe	1	-	-	1
Total	32	5	1	38

Del cuadro N° 17 llama la atención una obra que no funciona por causa justificada, según se explica en la gráfica 8 y 5 obras que funcionan regular, las cuales presentan mala calidad, fallas menores o una vida útil menor a la esperada; lo que no obstante que no impide su funcionamiento, dichas obras no fueron de la entera satisfacción del vocal y de la comunidad. Las fallas antes mencionadas representan recursos no aplicados adecuadamente, lo que cobra mayor relevancia por tratarse de obras de beneficio social. Respecto a este punto se requiere una más puntual supervisión de las autoridades municipales y de las dependencias responsables del apoyo técnico.

El cruce de la variable de capacitación a vocales de control y vigilancia, con la de costo de la obra dió los siguientes resultados:

Cuadro N° 18

Capacitación de vocales de control y v. en relación al costo de la obra					
	Capacitación				
Costo de la obra miles \$	Si	0%	No	0%	Total
0-30	-	-	4	10	4
31-60	5	13	10	27	15
61-90	3	8	4	10	7
91-120	-	-	4	10	4
121-150	1	3	1	3	2
más de 151	3	8	2	6	5
No sabe	1	2	-	-	1
T total	13	34	25	66	38

En el cuadro N° 18 se observa que en las obras con costo superior a \$ 90,000. , se encontraron 7 obras en las cuales no se brindó capacitación a los vocales. En las obras de menos costo también existe un alto índice de no capacitados. Lo que implica que no se cuidó el estricto apego a la normatividad en las obras de mayor costo, en las cuales el impacto de la falta de capacitación es de mayor trascendencia.

Cuadro N° 19

Capacitación a vocales en relación al funcionamiento de la obra					
	Capacitación a vocales de control y vigilancia				
Funcionamiento de la obra	Si	0%	No	0%	Total
Bien	12	32	20	53	32
Regular	1	2	4	10	5
No funciona	-	-	1	3	1
Total	13	34	25	66	38

En el cuadro N° 19 se observan 25 vocales de control y vigilancia que no fueron capacitados y 4 de las obras bajo su responsabilidad tienen regular funcionamiento. La información anterior contrasta con los datos de los vocales que si fueron capacitados, donde solo se presenta una obra con funcionamiento regular, de lo anterior se podría suponer que a mayor capacitación a vocales menos es el numero de obras que funcionen regular o no funcionan, lo que ratifica la importancia de la capacitación a vocales en el logro de mejores resultados en la realización de obras.

5.3.9 Conclusiones de la encuesta

Funcionamiento de las obras

El 95% de los vocales de control y vigilancia opinaron que las obras ya se encontraban operando, lo cual fue corroborado con la opinión de los beneficiarios. En el caso de las dos obras que no estuvieron funcionando, se estaban tomando las medidas para su operación. (ver gráfica 7)

Sobre el funcionamiento de las obras el 84% de los vocales opinaron que las obras funcionan bien, el 13.2% opinó que funcionan regular y el 2.6% que no funcionan. Respecto a las obras que funcionan regular se debe a que presentan trabajos de mala calidad o fallas menores que no impiden su funcionamiento(gráfica 8)

Respecto al punto anterior es importante señalar que es fundamental el apoyo técnico por parte de las autoridades municipales y del consejo de desarrollo municipal para que un alto porcentaje de las obras funcionen, así como la supervisión de las dependencias responsables de ejercerla y de SEDESOL , ya que además que lo establece la normatividad, es necesario que el comité comunitario cuente con esos apoyos para el óptimo aprovechamiento de los recursos de referencia.

Opinión de los beneficiarios respecto al vocal de control y vigilancia

En un 93% la opinión de los beneficiarios fue que la participación del vocal de control y vigilancia es importante para la adecuada conclusión de las obras.(ver cuadro N° 11)

Lo anterior, indica que los beneficiarios de las obras conocen la figura del vocal de control y vigilancia y tienen una buena impresión de su participación en la ejecución de las obras.

Participación de la comunidad en el control

En opinión del 75% de los beneficiarios la participación de la comunidad en el control de los recursos públicos es necesaria; el 80% opina que una mayor participación de la comunidad en el control y vigilancia de las obras lo mejoraría ; y el 90% de los beneficiarios entrevistados manifestaron que a la comunidad le gusta o le interesa participar en el control de los mencionados recursos; las respuesta positivas según los porcentajes mencionados demuestra un deseo de la comunidad de participar en el control y vigilancia de los recursos gubernamentales aplicados a programas sociales.

Lo anterior es importante ya que la participación social es un elemento fundamental para la contraloría social y ésta a su vez para las obras realizadas con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, ya que como se a visto a través de la investigación son obras pequeñas que no rebasan en la mayoría de los caso los \$ 60,000.pesos, lo anterior aunado a la gran dispersión geográfica de las más de 10,000 obras y acciones realizadas en el Estado de Chiapas, y las dificultades en los accesos a la gran mayoría de ellas, hace compleja y costosa la revisión de la mismas por el control institucional.

Dicha problemática ha propiciado que en México se instrumente la contraloría social que es un programa del gobierno federal que incorpora la participación social en el control y la supervisión de las obras. La contraloría social concilia los dos aspectos el deseo de la comunidad de participar y la política del control institucional de apoyarse en la participación comunitaria para hacer el control más efectivo, ya que la población esta directamente en la obra y observa si su funcionamiento es adecuado o no.

Información de las obras

El 50% de las obras que se ejercen con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal tienen un costo en el rango de 0 a 60 mil pesos, lo que se explica por la normatividad aplicable que señala que las obras menores a 40 mil pesos pueden ser aprobados por el Consejo de Desarrollo Municipal lo que agiliza de manera importante el trámite para la realización de la obra. Lo anterior ha ocasionado que se realicen un mayor número de obras de bajo costo ya que las obras más caras tienen que pasar por autorizaciones estatales, lo cual implica mayor burocratismo.

De lo anterior se puede comentar que es importante seguir adecuando el marco normativo de la ejecución de recursos en el ámbito regional, para que a través de una mayor autonomía a los municipios se hagan de manera más eficiente, la planeación ejecución y supervisión de las obras.

Respecto a la hipótesis de que: la participación social en el control de los programas gubernamentales contribuye a su efectividad se puede argumentar lo siguiente. En virtud de la complejidad para medir la efectividad, se considera que con las respuestas a las preguntas de las dos encuestas podemos tener una conclusión global que sería que con la participación social se mejora el control y por ende la efectividad; sin embargo, en la investigación también se detectaron algunos aspectos que es necesario corregir o modificar para que la participación social logre un impacto más importante en la ejecución de las obras. Lo anterior se refuerza con la opinión del 93% de los beneficiarios que consideraron importante la participación del vocal de control y vigilancia.

Elección de vocales de control y vigilancia

En opinión de los vocales de control y vigilancia la elección de ellos se llevó a cabo en un 87% por votación de la comunidad y el 14% restante fue asignado de manera directa por autoridades municipales o estatales. Según lo establece la norma debe el 100% debe ser elegido por votación de la comunidad y en ningún caso por designación directa.

Es importante cuidar el estricto apego a la normatividad para que la elección del vocal de control y vigilancia sea por votación de la comunidad, ya que de esa manera se asegura que la persona designada cuente con la confianza de la comunidad respecto a su capacidad y honestidad para cumplir con su función.

Capacitación a los vocales de control y vigilancia

El 66% de los vocales de control y vigilancia no fueron capacitados para desempeñar su función, lo que significa por una parte que no se observó la normatividad que establece que deben ser capacitados, y por otro lado significa la falta de un elemento importante para el buen desempeño de la función del vocal como es la capacitación la cual tiene un impacto trascendental en el logro de objetivos solo se cubrió en un 34%. (ver gráfica 16)

Respecto al punto anterior es importante que se tomen las medidas necesarias para asegurar que las personas elegidas por la comunidad como vocales o como parte del comité tengan acceso a la capacitación de manera oportuna que les permitirá conocer la normatividad del programa, saber cuáles serán sus funciones, como las debe llevar a cabo y plantear sus dudas al respecto; dichos puntos son imprescindibles para desarrollar su función de manera seria y responsable y que además se aproveche de la mejor manera el tiempo y el interés de la comunidad de participar en la vigilancia de la correcta ejecución de las obras.

En la gráfica 21 se puede observar que del 34% de vocales de control y vigilancia que recibieron capacitación, el 62% opina que se lograron los objetivos de la capacitación, pero el 38% menciona que los objetivos de la capacitación solo se lograron de manera regular; lo anterior sugiere que la capacitación debe ser mejorada ya que la gente que la recibe no queda satisfecha.

Respecto al punto anterior, es necesario hacer una revisión que permita detectar los puntos que es necesario mejorar en la capacitación e instrumentarlo de una manera muy ágil.

Información sobre los recursos asignados a las obras

En las respuestas de los vocales de control y vigilancia, se detectó que a un 66% de ellos no se les había proporcionado información de los recursos asignados a las obras que les correspondía controlar.

Lo antes señalado es una observación muy importante, ya que si el vocal de control y vigilancia no tiene la información correspondiente a la obra que tiene que revisar o supervisar es muy difícil que pueda detectar faltantes, desvíos o malas aplicaciones. Es importante asegurar la entrega de la información de referencia para que la participación social en el control sea efectiva, toda vez que como se comentó en el capítulo 1 la información es un elemento fundamental para que exista en control.

Cabe resaltar que el 87% de los vocales opinó que los recursos asignados fueron bien aplicados; sin embargo dicha opinión se basó en la revisión visual y en su funcionamiento y no en la confrontación de la información con la obra, pues el 66% , como ya se mencionó, no recibieron dicha información.

Existe dentro de las comunidades indígenas costumbres de participación social, lo que permite una buena aceptación e interés por la contraloría social la cual fomenta y canaliza la participación social, además involucra a los directamente beneficiados por las obras en proceso de selección, ejecución y control, de las mismas, lo que seguramente tendrá un impacto positivo a largo plazo, por el conocimiento que la comunidad adquiera del manejo de los recursos públicos , así como un mayor acceso a la información y mas participación en la atención de sus problemas.

En el desarrollo de ésta investigación, se pudo detectar que la ciudadanía tiene un interés serio y decidido de participar en las acciones de control y supervisión del ejercicio del gasto público; lo anterior, es muy importante que sea valorado y complementado por las Dependencias del Gobierno Estatal y Federal, para proporcionarles los apoyos necesarios para el adecuado desempeño de su función y que el tiempo que la comunidad utilice en dicha participación social repercuta en una efectiva vigilancia de los recursos federales ejercidos en las obras que integran el Fondo de Desarrollo social Municipal . Toda vez que lo que se obtuvo en los resultados de la encuesta, es que un alto porcentaje de los vocales no fueron capacitados y a un alto porcentaje de ellos no se les proporcionó la información necesaria para el desempeño de su función, se considera que este problema debe ser atendido de inmediato para obtener mejores resultados en el desarrollo de las obras realizadas con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

CAPITULO 6 CONCLUSIONES GENERALES

Actualmente la administración en las empresas públicas, privadas y en los propios gobiernos es fundamental para el logro de los objetivos planteados y dentro de la administración, el control con enfoque preventivo es un elemento fundamental, ya que permite asegurar el logro de los objetivos así como una toma de decisiones oportuna, por lo que aquellas administraciones que no le den al control la importancia que tiene y no lo vean con enfoque preventivo, estarán lejos de obtener los mejores resultados.

Es importante reflexionar respecto del costo beneficio del control y poder estimar qué porcentaje de recursos se asignan en una empresa para el control y lo que ese recurso ayuda para evitar o disminuir los riesgos que se presentan en el tránsito a la consecución de los objetivos. El beneficio derivado de las medidas de control deben compensar con creces los costos que estas requieren. Lo anterior debe ser considerado en las asignaciones presupuestales del gobierno federal.

El control gubernamental en México es importante, porque para una democracia es indispensable contar con un sistema de control acorde al tipo de país que se tiene o que se quiere, sobre todo que permita informarle y demostrarle al pueblo en qué y cómo utilizó el estado sus recursos.

Históricamente el control gubernamental ha existido en México, y a partir de 1824 ha estado integrado de 2 instituciones que representan el control externo y el control interno; este último se ha ubicado dentro del poder ejecutivo y ha estado asignado a una o a varias dependencias, en ocasiones se ha dispersado y en otras se ha concentrado, pero ha existido de acuerdo a la idea del control de las autoridades en turno; por lo que corresponde al control externo éste se ubica en el poder legislativo y ha permanecido a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda desde el año de referencia .

El control gubernamental es fundamental para el país y debe existir, sin embargo, como lo plantea el Plan Nacional de Desarrollo debe adecuarse a los nuevos tiempos, a la globalización, al tratado de libre comercio, a la mayor participación ciudadana, a los avances en las comunicaciones, etc; pero sobre todo debe atenderse los reclamos de la sociedad que no está satisfecha con los resultados obtenidos en materia de control y que requiere más eficiencia y transparencia en la utilización de los recursos públicos.

La iniciativa de Ley sobre la creación de un Órgano Superior de Fiscalización, que tenga la independencia necesaria para realizar su trabajo, así como los recursos suficientes tanto humanos, técnicos, financieros y legales; así como la permanencia suficiente de su titular, que permitan aspirar a un control más efectivo, con un enfoque totalmente preventivo, que dará seguramente mejores resultados a la sociedad que ahora es más participativa y más interesada en la rendición de cuentas respecto de los recursos públicos.

La contraloría social es un programa gubernamental que promueve la participación de la comunidad en las acciones de control de los recursos públicos ejercidos en el ámbito regional, y es a la vez una forma de descentralizar las actividades de control hacia el ámbito local, lo que sin duda implica una labor importante de capacitación a las comunidades que participan en el mencionado programa, para que ésta esté en posibilidad de asumir los retos que implica participar en las labores de control.

Las obras o acciones realizadas en la República Mexicana con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal durante 1996, rebasan las cien mil, lo que aunado a su gran dispersión geográfica, la dificultad en el acceso, la gran diversidad de regiones, hace muy difícil su revisión por parte del control institucional; ante este gran reto la contraloría social contribuye de una manera importante ya que además de incorporar a la comunidad en las tareas de control de las obras, considera la participación de un vocal de control y vigilancia que cuenta con la confianza de la comunidad, que está interesado en su obra y que se encuentra en el lugar de la obra, lo que implica que la contraloría social contribuye a obtener mejores resultados en la ejecución de las obras financiadas con recursos públicos.

Como resultado de nuestra investigación se obtuvieron conclusiones muy interesantes, sin embargo, también se observaron varias anomalías en el programa de contraloría social que se considera importante señalar a continuación y sugerir que las personas responsables tomen las medidas necesarias al respecto.

El 95% de los vocales de control y vigilancia opinaron que las obras ya se encontraban operando, lo cual fue corroborado con la opinión de los beneficiarios.

El 93% de la opinión de los beneficiarios fue que la participación del vocal de control y vigilancia es importante para la adecuada conclusión de las obras.

En opinión del 75% de los beneficiarios, la participación de la comunidad en el control de los recursos públicos es necesaria; también el 80% opinó que la mayor participación de la comunidad en el control y vigilancia de dichos recursos lo mejoraría, y el 90% de los beneficiarios entrevistados manifestaron que a la comunidad le gusta o le interesa participar en el control de los recursos antes mencionados; lo anterior indica claramente el interés de la sociedad en participar en el control de los recursos asignados a su comunidad para la realización de obras básicamente de beneficio social.

Existe en las comunidades indígenas costumbres de participación social, lo que permite una buena aceptación e interés de la contraloría social, la cual fomenta y canaliza dicha participación social, además involucra a los directamente beneficiados por las obras en el proceso de selección, ejecución y control de las mismas; lo anterior tendrá seguramente un impacto positivo a largo plazo por el conocimiento que la comunidad adquiera del manejo de los recursos públicos, así como un mayor acceso a la información y más participación en la atención de sus problemas.

Cabe resaltar que el 87% de los vocales opinó que los recursos asignados fueron bien aplicados; sin embargo dicha opinión se basó en la revisión visual y en su funcionamiento y no en la confrontación de la información con las obras.

El 66% de los vocales de control y vigilancia no se les proporcionó la información de los recursos asignados a las obras que les correspondía controlar, observación importante ya que la información es elemento fundamental del control. A este respecto es importante asegurar

la entrega de la información de referencia, para que la participación social en el control sea efectiva.

El 66% de los vocales de control y vigilancia no fueron capacitados para desempeñar su función, lo que implica que no contarán con los conocimientos necesarios para realizar sus tareas. Se sugiere que se tomen las medidas necesarias para asegurar que la capacitación se de a todos los vocales de control y vigilancia antes de iniciar su función, lo que redundará en que su participación tenga mejores resultados.

De acuerdo con los resultados de la investigación los vocales de control y vigilancia encuestados, únicamente el 10.5% manifestó tener una preparación a nivel técnico o profesional, lo cual demuestra la necesidad de una capacitación antes de iniciar su función o durante en tiempo que dura la misma.

Los vocales encuestados fueron en un 21 % mujeres, lo que de alguna manera es indicativo de que el acceso a ciertas actividades por parte de la mujer todavía no es muy común en los municipios rurales o indígenas.

En el desarrollo de esta investigación, se pudo detectar que la ciudadanía tiene un interés serio y decidido de participar en las acciones de control y supervisión del ejercicio del gasto público; lo anterior, es muy importante que sea valorado y complementado por las Dependencias del Gobierno Federal y Estatal, para proporcionarles los apoyos necesarios para el adecuado desempeño de su función y que el tiempo que la comunidad utilice en dicha participación social repercuta en una efectiva vigilancia de los recursos federales ejercidos en las obras que integran el Fondo de Desarrollo Social Municipal.

La contraloría social es un programa gubernamental útil, que como todos los programas debe ser evaluado constantemente para detectar sus asientos o fallas y tener elementos para mejorarlo. También es importante determinar su costo beneficio, ya que los recursos que se canalizan a la contraloría social tanto a nivel federal como estatal son importantes, lo que se esperaría es tener resultados acordes a esos recursos canalizados a contraloría social.

Sugerencia para futuras investigaciones.

Se considera importante estudiar la relación que tienen los tres órganos de control de los tres poderes del gobierno federal, para determinar si existe una coordinación entre ellos que evite la duplicidad de trabajos propiciando hacer más eficiente los resultados de la administración pública; también sería interesante estudiar si los tres órganos de control se apegan a las mismas normas en materia de auditoría y si solicitan la observancia de las mismas leyes en el ejercicio del gasto público y determinar qué es lo más conveniente, asimismo conocer si los órganos de control supervisan o revisa que en los tres poderes se apeguen a similares medidas de racionalidad y austeridad para el gasto público.

Se considera importante estudiar cuál es el desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda de todos los estados de la república y poder determinar si su personal es el suficiente, tiene el nivel técnico necesario y si sus estructuras y recursos asignados son acordes al monto de recursos que tienen que vigilar y a la complejidad de los mismos para su revisión. Lo anterior permitiría contestar algunas de las inquietudes que tiene la sociedad sobre los resultados obtenidos por los órganos de control y sobre la transparente rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público.

Marco muestral 111 obras de infraestructura

Obra	Importe \$ (miles)
<u>Caminos rurales</u>	
1 Revestimiento de camino(Ranch.Buenavista-Gpe Chuncala)	150
2 Revest. y rodada de concreto c. (Vista Hermosa-Sn. Cristóbal)	43
3 Revest.de camino (San Antonio las Rosas-Arcotetes)	87
4 Revest.y rodada de concreto (Agua de pajarito-arcotete)	108
5 Revest. camino Ej. Pedernal Chul.	177
6 Revest. y rodada de concreto E.C.Gpe el Tunel Manzanillo	165
7 Revest. y rodada de concreto Matasanos-Tzemenei	86
8 Revest. de camino Taza de agua Yalboc-Tzontehitz	31
9 Revest. de camino Arcotete Sn Cristóbal-Agua de pajarito	16
10 Puentes vehiculares de concreto Col. Sn Juan de los Lagos	87
11 Construcción de camino al Barrio San Antonio el Pinar	538
12 Camino Huitepec Sta Anita-Ec Tuxtla Huitepec	55
13 Const.camino San José el Carmen-San José Buenavista	198
14 Apertura camino Camizo Camizal Buenavista	111
15 Apertura camino La Lagunita Laguna Grande	143
16 Apertura camino dos Lagunas S.C.L.C.Ocosingo	309
17 Camino Ej. Candelaria Santa Rita	150
18 Construcción de puente vehicular en San. Felipe Zacatepec	30
19 Construcción de puente vehicular Laguna Grande	76
20 Revestimiento camino San Antonio San Martin- El Pájaro	71
21 Revestimiento camino el Duraznal E.C.San Felipe	85
<u>Alcantarillado</u>	
22 Ampliación red desagüe Col. Nueva Esperanza	39
23 Ampliación red drenaje Col. Cascajal	66
24 Ampliación red drenaje calle Comitán B. Delicias	21
25 Construcción red drenaje Santa Cruz Almolonga	603
26 Construcción red drenaje B. La Hormiga	171
27 Cosntrucción canal desagüe pluvial C. Real	48
28 Construcción red drenaje la Almolonga	27
<u>Escuela digna</u>	
29 Rehabilitación de techos escuela Secundaria N° 8	114
30 Anexo Preescolar Col. Morelos	17
31 Anexo escolar Carlos Navarrete	29
32 Impermeabilización techo Prim. Adolfo Ramos	51
33 Rehabilitación sanitarios Prim. Diego de Mazariegos	10
34 Rehabilitación sanitarios Prim. Fray Bartolome de las Casas	24
35 Rehabilitación sanitarios Prim. Belisario Domínguez	7
36 Rehabilitación sanitarios Prim. Aquiles Serdan	23
37 Anexo escolar Prim. Benito Juárez	20
38 Anexo escolar Prim. Ignacio Altamirano	24
<u>Pavimentación en colonias populares</u>	
39 Pavimentación calle Ortiz Rubio	68
40 Pavimentación concreto co. Doctores	46
41 Pavimentación 2° calle de las Carretas	59
42 Pavimentación concreto calle Reforma	159
43 Pavimentación concreto calle la Garita	189
44 Pavimentación asfalto calle las Piedrecitas	59
45 Pavimentación asfalto col. Morelos	112

46 Pavimentación asfalto col. Morelos	397
47 Pavimentación asfalto col. Tlaxcala	166
48 Pavimentación asfalto avenida Remesal	93
49 Pavimentación diagonal las Delicias	98
50 Pavimentación circuito Col. la Hormiga	597
51 Pavimentación asfalto Diagonal Independencia	42
52 Pav. asfalto cerrada del Relicario	25
53 Pav. asfalto calle Julian Villagrana	81
<u>Vivienda digna</u>	
54 Rehabilitación Barrio Tepeyac	49
55 Rehabilitación Col. Pie del Cerro	53
56 Rehabilitación Ejido Napite	44
57 Rehabilitación el Escalón	44
58 Rehabilitación rural el Huitepec	24
<u>Infraestructura educativa</u>	
59 Construcción aula Prim. Adolfo López Matéos	42
60 Construcción aula Telesecundaria N° 214	42
61 Construcción aula Prim. s/n Nativitas	82
62 Construcción aula J.K. Emilio Zola	47
63 Construcción Plaza y acceso Sec. Felipe Flores	73
64 Construcción aula primaria Heroes de Nacosari	80
65 Construcción aula Primaria Cast. Tielemans	62
66 Construcción aula normal Manuel Larrainzar	65
67 Construcción aula primaria Flavio Paniagua	83
68 Construcción aula telesecundaria N° 297	87
69 Construcción sanitarios Primaria Miguel Hidalgo	67
70 Construcción aula Prim. Nueva Palestina	40
71 Construcción aula y sanitarios prim. Aquiles Serdan	72
72 Construcción aula Primaria Francisco I. Madero	63
<u>Agua Potable</u>	
73 Cercada perimetral área cap. Fray Bartolome	17
74 Rehabilitación red agua potable Maria Auxiliadora	27
75 Amp. sistema agua potable Rancho Nuevo	44
76 Amp. red agua potable Almolonga	11
77 Const. Tanque de captación Gpe Chuncala	127
78 Construcción tanque captación Sn José Buena Vista	45
79 Construcción tanque agua Santa Lucia	30
80 Construcción red agua potable Fracc. la Hormiga	111
81 Construcción tanque almacenamiento Los Alcanfores	40
<u>Urbanización</u>	
82 Construcción barda con mallas ciclónica F Tivoli	8
83 Construcción guarniciones y banquetas en Tlaxcala III	42
84 Construcción plaza cívica San Mateo Shuncala	27
85 Construcción sanitarios públicos Alameda Sto. Domingo	42
86 Rehabilitación parque infantil Col. Manuel Velasco	17
87 Construcción sanitarios en plazuela de Guadalupe	42
88 Instalación de luminarias en calle Comalera	3
89 Instalación de luminarias en calle San. Juan col. el Relicario	3
90 Instalación de luminarias en col. San Juan del Bosque	9
91 Instalación de luminarias en calle Sonora	2
92 Instalación luminarias calle Moctezuma y Cuauhtemoc	4
93 Instalación luminarias Rio Suchiate col. 31 de marzo	
94 Rehabilitación de alumbrado público Ciudad Real	6
95 Revestimiento de la calle col. el Paraiso	59

96 Empedrado de calle col. la Hormiga	63
97 Revestimiento de calle ampliación Cañada	83
98 Revestimiento de calle el Santuario	49
99 Revestimiento de calle Ejercito Nacional	38
100 Reconstrucción de escalera y revestimiento de la c. B. Delicias	20
101 Construcción de banquetas en Ana Eboli Paniagua	8
102 Construcción de andadores Rafael Pascasio Gamboa	9
103 Construcción de escalera en calle principal B. La Candelaria	27
104 Construcción de escalera calle principal Col. 2° Jerusalem	84
105 Construcción de banquetas y reconstrucción de casetas 14 de Sept.	8
106 Construcción de banquetas	
<u>Electrificación.</u>	
107 Ampliación red distribución energía Fraccionamiento La Paz	57
108 Ampliación red distribución energía C. Magnolia	5
109 Ampliación red distribución energía C. Msqueta	12
110 Ampliación red distribución energía C. el Roble	39
111 Ampliación red distribución energía Rancho Fortuna	44
Total	\$ 8582

CUESTIONARIO PARA LOS BENEFICIARIOS DE LAS OBRAS REALIZADAS CON RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL

OBJETIVO: Conocer la opinión de los beneficiarios de las obras del Fondo de Desarrollo Social Municipal, respecto de si la participación social en el control lo hace más efectivo

Nombre del entrevistado _____

Ocupación del entrevistado _____

Nombre de la localidad _____

Fecha de encuesta _____

Nº de cuestionario _____

1 DATOS DE LA OBRA.1.1 ¿A qué programa pertenece la obra?

(ver anexo de claves)

1.2 ¿En qué consiste la obra?

(si se cuenta anotar el # de la obra)1.3 ¿La obra funciona?

1) si

2) no

¿Por que?

2 COMENTARIOS SOBRE EL VOCAL DE CONTROL Y VIGILANCIA2.1 ¿Esta obra tiene vocal de control y vigilancia o una persona de la comunidad que realiza funciones de control y vigilancia en la misma?

1) si

2) no

2.2 ¿Conoce usted las funciones del vocal de control y vigilancia o de la persona de la comunidad encargada del control?

1) si

2) no

2.3 ¿Considera que es importante para la adecuada conclusion de la obra las actividades que realiza el vocal de control y vigilancia o la persona encargada del control y de vigilancia?

1) si

2) no

2.4 ¿Considera la participación de la comunidad en el control o supervisión de la obra es?

- 1) Muy necesaria
- 2) necesaria
- 3) no necesaria

2.5 ¿Cuáles funciones del vocal de control y vigilancia conoce usted que realiza en esta obra?

- 1) orienta e informa respecto del avance de la obra
- 2) orienta e informa respecto del flujo de recursos
- 3) verifica el manejo correcto de los recursos
- 4) orienta o atiende quejas o denuncias de la comunidad
- 5) recabar la documentación comprobatoria de la obra
- 6) verificar que se cumpla con la normatividad del programa
- 7) otros _____
(especificar)

2.6 ¿Considera que una mayor participación de la comunidad en el control y vigilancia de las obras lo haría?

- 1) mejor
- 2) permanecería igual
- 3) deficiente

2.7 ¿Considera que a la comunidad le gusta o le interesa participar en el control de las obras?

- 1) sí
- 2) no

2.8 ¿Cómo considera que ayuda a la comunidad el vocal de control y vigilancia?

2.9 ¿Con quién se queja la comunidad respecto de fallas en la realización de la obra?

- 1) Órgano estatal de control
- 2) Autoridades municipales
- 3) Vocal de control y vigilancia
- 4) Otros

_____ especificar

2.10 ¿El vocal de control y vigilancia o la persona encargada del control, ha informado a la comunidad respecto de los problemas que se tienen en la obra y como se van a solucionar?

- 1) si 2) no

2.11 ¿Qué sugiere para mejorar el control de las obras realizadas con recursos Federales en este municipio?

2.12 ¿Qué opina de la contraloría social?

CUESTIONARIO PARA LOS VOCALES DE CONTROL Y VIGILANCIA (O DE LA PERSONA ENCARGADA DEL CONTROL) DE LA OBRA.

OBJETIVO: Conocer la opinión de los vocales de control y vigilancia respecto de si su participación en el control lo hace más efectivo y si la contraloría social es una herramienta eficiente de control y de participación ciudadana.

Nombre del entrevistado _____

Ocupación del entrevistado _____

Nombre de la localidad _____

Fecha de encuesta _____

Nº de cuestionario _____

1 DATOS DE LA OBRA.1.1 ¿A qué programa pertenece la obra?

(ver anexo de claves)

1.2 ¿En qué consiste la obra?

1.3 El costo de la obra en miles de pesos aproximadamente es:

- 1) 0-30
- 2) 31-60
- 3) 61-90
- 4) 91-120
- 5) 121-150
- 6) 151 en adelante

1.4 ¿La obra se hizo con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal?

- 1) si
- 2) no

1.5 ¿La obra se encuentra?

- 1) no iniciada
- 2) en proceso
- 3) terminada y sin operar
- 4) terminada y operando

1.6 La obra funciona:

- 1) muy bien
- 1) bien
- 2) regular
- 3) mal
- 4) no funciona

2 DATOS DEL VOCAL DE CONTROL Y VIGILANCIA

2.1 ¿Cuál es su ocupación?

2.2 ¿Sobre quien recae la responsabilidad principal de la vigilancia de la obra?

- 1) vocal de control y vigilancia
- 2) comité comunitario
- 3) la comunidad
- 4) el ayuntamiento

2.3 ¿El municipio tiene contraloría Municipal?

- 1) si 2) no

2.4 ¿Cuántas personas integran la contraloría Municipal?

- 1) 1 a 5
- 2) 5 a 10
- 3) 10 a 15
- 4) 15 a 20
- 5) 20 a 25
- 6) 25 en adelante

2.5 ¿Usted participa en asambleas comunitarias para tratar asuntos de la obra?

- 1) siempre 2) casi siempre 3) algunas veces 4) casi nunca 5) nunca

2.6 ¿Cómo fue elegido como vocal de control y vigilancia?

- 1) por votación
- 2) designado de manera directa
- 3) por autoridades municipales
- 4) otros

2.7 ¿Por cuánto tiempo fue su nombramiento como vocal de control y vigilancia?

- 1) 1 a 5 meses
- 2) 5 a 10 meses
- 3) 1 año
- 4) 2 años
- 5) 2 años en adelante

2.8 ¿Cuánto duró la construcción de la obra?

- 1) 1 a 5 meses
- 2) 5 a 10 meses
- 3) 1 año
- 4) 2 años
- 5) 2 años en adelante

2.9 ¿Cuáles son sus funciones como vocal de control y vigilancia?

- | | |
|---|-----|
| (1) visitar la obra y reportar avances | () |
| (2) elaborar reporte de los recursos recibidos y aplicados | () |
| (3) gestionar la obtención de recursos | () |
| (4) tramitar las quejas presentadas por la comunidad | () |
| (5) recabar la documentación comprobatoria de la obra | () |
| (6) verificar todas las características de la obra | () |

- (7) verificar que se cumplan con la normatividad del programa ()
- (8) si no funciona la obra gestionar para que opere ()
- (9) otros (especificar) _____ ()
- (10) ()

2.10 ¿De cuántas obras es usted vocal de control y vigilancia?

2.11 Conoce el objetivo de la contraloría social

- 1) poco 2) muy poco 3) regular 4) bien 5) muy bien

2.12 ¿Qué entiende usted por contraloría social?

2.13 ¿Fue usted capacitado para ser Vocal de control y vigilancia?

- 1) si 2) no

2.14 ¿Quién lo capacitó?

1) Personal del Órgano Estatal de Control

2) Personal de la SECODAM

3) Personal de la delegación de SEDESOL

4) Otros _____

especificar

2.15 ¿Qué temas se tocaron en la capacitación?

1) Programas de trabajo

2) Ingresos y egresos

2.20 ¿Quién le proporcionó la información sobre los recursos asignados a la obra?

- 1) El ayuntamiento
- 2) El comité
- 3) El presidente del comité
- 4) Otros _____

especificar

2.21 ¿Si no le proporcionaron información cómo revisó la obra?

- 1) visualmente
- 2) checó que funcionara
- 3) solicitó información a otras instancias

2.22 ¿En su punto de vista, los recursos asignados a la obra fueron bien aplicados en ella?

- 1) totalmente
 - 2) parcialmente
 - 3) no sé
- anotar % _____

2.23 Señale las principales quejas presentadas por los beneficiarios respecto de la obra de referencia.

- 1) _____
- 2) ninguno

2.24 ¿Qué acciones llevó a cabo en relación a las quejas que se le presentaron?, las turno a:

- 1) Órgano Estatal de Control
- 2) SECODAM
- 3) Autoridades Municipales
- 4) Otros _____

especificar

2.25 ¿Considera que la Contraloría Social contribuye para la realización de obras y programas en beneficio de la comunidad?

- 1) mucho 2) poco 3) regular 4) nada

2.26 En relación a la Contraloría Social debería:

- 1) continuar como está 2) mejorarse 3) eliminarse

ANEXO CLAVES

N°	Clave programa	Nombre programa
1	SC	Agua potable
2	SD	Alcantarillado
3	SE	Urbanización
4	SF	Pavimentación en colonias populares
5	SG	Electrificación
6	SH	Vivienda digna
7	SJ	Infraestructura educativa
8	SK	Escuela digna
9	SL	Infraestructura deportiva
10	SS	Asistencia social y servicios comunitarios
11	TA	Crédito a la palabra
12	TE	Apoyo a la producción primaria
13	TF	Fomento a la producción y productividad
14	TG	Desarrollo en áreas de riego
15	TH	Desarrollo en áreas de temporal
16	UB	Caminos rurales

Anexo cuestionarios beneficiarios y vocales de control y vigilancia

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- ALCÁNTARA GONZÁLEZ, Cesar, La contraloría y sus funciones. México: ECASA, 1992, 132 p.
- BLANCAS ILLESCAS, Francisco, El control integrado de gestión. México: Limusa, 1984, 254 p.
- COHEN, Ernesto, Rolando Franco, Evaluación de proyectos sociales. México: 1992, 160 p.
- DÁVILA Guzmán, Miguel A., Auditoría comprehensiva un moderno concepto en la auditoría gubernamental. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos 1991. 211 p.
- DRUCKER, Peter, The practica of Management (traducción al Español). Buenos Aires: Sudamericana 1963.
- Ediciones y sistemas especiales, S.A. de C.V., Monografía de San Cristóbal de las Casas , 1995. 60 p.
- ESBRÍ, Sonia, María Elena Cruz Ruiz (coordinación ed.). El Municipio en México. México: Archivo General de la Nación y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, 640 p.
- ESTUDIO y evaluación de control interno (boletín 3050) emitidos por la Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría del IMCP. 1995. 524 p.
- EVALUACIÓN de la estructura de control interno en una auditoría de estados financieros, (Declaración sobre normas de auditoría N° 55) emitido por el comité de auditoría del Instituto Americano de Contadores Públicos (AICPA) traducidoos y editados por el IMCP.
- FAYOL , Henry, Administración industrial general. Argentina: El Ateneo, 1987.200p.
- FREUD, Julien, Sociología de Max Weber. Barcelona: Península, 1986. 98 p.

GONZÁLEZ MALAXECHEVARRIA, Control moderno en un estado moderno
Conferencia en Sevilla España 1991, Especialista en administración
financiera del Banco Mundial. 15 p.

Government manual . Gobierno de Estados Unidos 1996.

GUTIÉRREZ, GUTIÉRREZ, José Antonio, Infundios Contra San Cristóbal
de las Casas. México:Fundación Chiapaneca Colosio, A.C.,1996. 123 p.

KOONTZ, Harold, Cyril O'Donnell, Curso de administración moderna. un
análisis de sistemas y contingencias de las funciones administrativas.
México: McGraw-Hill, 1979. 500 p.

KOONTZ Harold, Heinz Wehrich, Elementos de administración. México:
McGraw-Hill 1995 (5° ed) (trad.Julio Coro Pando) 565 p.

LANZ CÁRDENAS, José T, La contraloría y el control interno en México.
México :Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el F.C.E.,
1993 (2° ed) 674 p.

LERNER Bertha, Democracia o dictadura de las burocracias. México: UNAM. y
Fondo de cultura Económica, 1993. 195. p

Metodología para el estudio y evaluación de control interno (boletín 5030) emitido
por la Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría del IMCP,
1995 524 p.

OROPEZA, HUMBERTO Y Luna David, Contaduría y Administración del Municipio
México: FCA-UNAM 1989, (2° edición) 230 p.

OROZCO Zuarth, Marco A. Síntesis de Chiapas. México: Ediciones y Sistemas
Especiales S.A. de C.V., 1995(3° edición) 172 p.

PLAN Nacional de Desarrollo 1995-2000 emitido por la Secretaría de Hacienda
yCrédito Público en 1995. 177 p.

SIMÓN DOMÍNGUEZ, Nadima: Evaluación oganizacional: el caso de Altos Hornos
de México después de la privatización, México, Sicco. 1997 230 p.

SIMÓN DOMÍNGUEZ, Nadima, Diseños de muestreo, un enfoque administrativo. Fondo editorial FCA, México, Primera edición 1987. 200 p.

THIERAUF Robert, Robert Klekamp, Desarrollo de principios y prácticas de administración de empresas. México: Limusa, 1993 350 p.

VÁZQUEZ CANO, Luis I, La Administración Pública Contemporánea en México. México: Coedición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el F.C.E., 1993. 210 p.

VÁZQUEZ CANO, LUIS I, El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. 198 p.

WESTON J. E Brigham, Fundamentos de administración financiera. México: Latino americana, 1984 (5° edición) 400 p.

Year Book, Gobierno de Canadá 1995, 700p.

LEYES

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda Publicada Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica de la administración pública federal

Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos

CONVENIOS Y DIARIOS OFICIALES

Decreto del presupuesto de egresos de la federación del 31 de diciembre de 1995 publicado en el diario oficial de la federación del mismo día.

Convenio de Desarrollo Social 1996 del estado de Chiapas, publicado en el Diario oficial de la Federación el 25 de octubre de 1996.

Acuerdo de coordinación del estado de Chiapas, firmado el 12 de abril de 1996 y publicado en el diario oficial de la federación el 14 de enero de 1997.

Diarios oficiales de la Federación del 24 de diciembre de 1996 y 29 de septiembre y 12 de noviembre de 1997 referente en los cuales se modifico la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para conferir a la SECODAM atribuciones para designar y en su caso remover a los titulares de los órganos internos de control dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

INFORMACIÓN INTERNA Y PUBLICACIONES DE SECODAM

LINEAMIENTOS Generales de Contraloría Social, en programas de Solidaridad emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Desarrollo Social en 1993

Memoria de la XI Reunión Nacional de Contralores Estados- Federación Noviembre de 1995. Ponencia del Lic. Gustavo Ponce Meléndez Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social(SECODAM) Publicación de la SECODAM y la Sría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

GACETA N° 1 de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,
Órgano de comunicación de la SECODAM, Mayo de 1995. 5 p.

INICIATIVA de la Ley Creación de la Auditoría Superior de la Federación gaceta N° 7 de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Órgano de comunicación de la SECODAM Noviembre y Diciembre de 1995.

PROGRAMA de Contraloría Social en Solidaridad 1992, emitido en 1993 por la Secretariade la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Desarrollo Social.

INICIATIVA de la ley de creación de la auditoría superior de la Federación , Control Gubernamental. Memoria de la Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación 23 y 24 de noviembre de 1995, año IV N° 8 Publicación de la Secretaría de Contraloría del Estado de México y la SECODAM

Avance en el proceso de Desincorporación de Entidades paraestatales al 31 de julio de 1993, documento interno de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica, 1993,2° ed. 674 p.

Normas de auditoría gubernamental GAO por el Contralor General de los Estados Unidos de América. México, Comisión permanente de Contralores Estados-Federación 1996. 131.p.

Auditoría Pública , Secretaría de la Contraloría General de la Federación N° 2 Septiembre de 1991 entrevista a J.A. Magcdonal Contralor General de Canadá.

REVISTAS

CHAGOYA RIVERA , LUIS ANTONIO * Fortalecimiento en Materia de Control y Evaluación * Auditoría Pública N° 4 Septiembre de 1992, Publicación de la Secretaría de la Contraloría p.14-16

RÍOS SZALAY, Jorge, " Mitos sobre el proceso administrativo, el modelo teórico-descriptivo vs el modelo técnico-prescriptivo". Contaduría y Administración N° 185, 1997 MÉXICO F.C.A.-UNAM, pp.

VÁZQUEZ CANO, LUIS "Nuevas disposiciones de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" Auditoría Pública N° 4 Septiembre de 1992, Publicación de la Secretaría de la Contraloría p.21-28